



Sygn. akt IV CSK 280/07

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 4 grudnia 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jan Górowski (przewodniczący)

SSN Barbara Myszka

SSN Zbigniew Strus (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa S. Z.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie P.  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej  
w dniu 23 listopada 2007 r.,  
skargi kasacyjnej powoda  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 6 listopada 2006 r.,

**oddala skargę kasacyjną i nie obciąża powoda kosztami  
postępowania kasacyjnego.**

## Uzasadnienie

Powód S. Z. po ostatecznym sprecyzowaniu żądania pozwu, wystąpił przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie P., o zapłatę kwoty 608.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 17 sierpnia 2004 r. tytułem naprawienia szkody, polegającej na bezprawnym przejęciu w trybie dekretu o reformie rolnej nieruchomości stanowiącej własność jego poprzednika prawnego.

Sąd Okręgowy wyrokiem z 27 lutego 2006 r. uwzględnił powództwo co do kwoty 436.975 zł z ustawowymi odsetkami od 17 sierpnia 2004 r., umorzył postępowanie w zakresie, w którym powództwo zostało cofnięte, a w pozostałej części powództwo oddalił.

Z dokonanych w sprawie ustaleń wynika, że poprzednik prawny powoda – L. Z. w dniu 14 kwietnia 1927 r. nabył od Skarbu Państwa nieruchomość o powierzchni 0,7506 ha, położoną obecnie w R. przy ul. S. Przedmiotowa nieruchomość została wydzierżawiona J. K. – początkowo przez samego L. Z., a następnie po jego śmierci - przez jego spadkobierców. W latach 50-tych spadkobierca J. K. – C. K. otrzymał nadział opisanej wyżej nieruchomości, przyznany orzeczeniem Powiatowej Komisji Ziemskiej w W. z 26 sierpnia 1956 r. W dokumencie nadania ziemi nr P.K.Z. 22/56 z 3 kwietnia 1958 r. wskazano, że nadanie zostało dokonane z nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa.

Prezydium Rady Narodowej w W., Powiatowy Zarząd Rolnictwa dnia 25 września 1956 r. wydał zaświadczenie nr R.U.IX-6/56, w którym stwierdzono, iż na podstawie art. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1947 r. o wpisaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz.U. RP Nr 39, poz. 233), art. 2 (bez bliższego określenia) dekretu z dnia 12 sierpnia 1946 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej (Dz.U. RP Nr 43, poz. 248) i art. 2 (bez wskazania punktu) dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. RP Nr 41, poz. 200) przedmiotowa nieruchomość ziemską po byłym właścicielu Ludwiku Z. przejęta została na rzecz Państwa - Państwowego Funduszu Ziemi. Postanowieniem z 26 listopada 1956 r. Sąd Powiatowy w W. dokonał w księdze gruntowej prowadzonej

dla przedmiotowej nieruchomości wpisu prawa własności na rzecz Skarbu Państwa. Następnie postanowieniem z 19 listopada 1958 r. ten Sąd dokonał wpisu prawa własności nieruchomości na rzecz C. K., na podstawie aktu nadania z dnia 3 kwietnia 1958 r.

Powód Sławomir Z. w kwietniu 1962 r. wystąpił do Sądu Powiatowego w W. o wydanie wypisu z księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości. Wówczas uzyskał informację, iż jako właściciel w księdze wieczystej figuruje C. K. Decyzją z 14 kwietnia 1963 r. nr WKZ-149/62 Wojewódzka Komisja Ziemska w G., po rozpoznaniu wniosku S. Z. o uchylenie orzeczenia Powiatowej Komisji Ziemskiej o nadaniu nieruchomości, orzekła o utrzymaniu w mocy zaświadczenia Powiatowej Rady Narodowej w W. z 25 września 1956 r. o nr R.U.IX-6/56 i decyzji Powiatowej Komisji Ziemskiej w W. z 26 września 1956 r. Nr PKZ/22/56 o przydzieleniu nieruchomości C. K. oraz dokumentu nadania Czesławowi K. z 3 kwietnia 1958 r. Jako podstawę jej przejęcia wskazano dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich. Powód złożył skargę na powyższą decyzję do Ministerstwa Rolnictwa, jednakże nie odniosła ona skutku.

W 1995 r. powód wystąpił do Wojewody G. o stwierdzenie nieważności decyzji Powiatowej Rady Narodowej w W. z dnia 25 września 1956 r. nr R.U. 6/56 w sprawie przejęcia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, decyzji Powiatowej Komisji Ziemskiej w W. z 26 sierpnia 1956 r. Nr PKZ/22/56 o przydzieleniu nieruchomości C. K., dokumentu nadania mu tej nieruchomości z 4 kwietnia 1958 r. oraz decyzji Wojewódzkiej Komisji Ziemskiej w G. z 14 kwietnia 1963 r. o utrzymaniu w mocy wskazanych decyzji.

W toku postępowania administracyjnego w 2000 r., powód zmodyfikował swój wniosek i zażądał stwierdzenia, że przedmiotowa nieruchomość nie podpadała pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, w związku z czym w dniu 25 września 1956 r. została przejęta na rzecz Skarbu Państwa bezprawnie. Kolejnymi decyzjami umarzano postępowanie w tej sprawie, stwierdzając, że w myśl art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r., tytułem do wpisywania w księgach hipotecznych prawa

własności nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt b-e dekretu z dnia 6 września 1944 r. na rzecz Skarbu Państwa były zaświadczenia wydawane przez wojewódzkie urzędy ziemskie. Z uwagi na to, że wpis nastąpił na mocy zaświadczenia, które nie jest decyzją administracyjną, brak było w obowiązujących przepisach podstawy do stwierdzenia jego nieważności. Powód każdorazowo odwoływał się od tych decyzji i ostatecznie decyzją z dnia 16 marca 2004 r. SR/R-III-6017/12/95/04 wydaną na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51) Wojewoda P. orzekł, że przedmiotowa nieruchomość nie podpadała pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Po wydaniu tej decyzji, powód uprawniony do 7/8 części spadku, działając w imieniu własnym oraz w imieniu jednego z pozostałych następców prawnych L. Z. wystąpił z żądaniem zapłaty kwoty 652.000 zł tytułem odszkodowania.

Sąd Okręgowy uznał, że roszczenie odszkodowawcze powoda częściowo zasługuje na uwzględnienie. Sąd nie uwzględnił podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczenia powoda wskazując, że na przeszkodzie temu stoją zarówno okoliczności, w jakich doszło do przejęcia nieruchomości, jak i negatywny stosunek ówczesnych władz do kwestii odzyskiwania mienia stanowiącego własność prywatną przez ich właścicieli. Zdaniem Sądu - praktyka ówczesnych organów administracji państwowej stanowiła przeszkodę w dochodzeniu roszczeń, która winna być rozpatrywana w kategorii siły wyższej w rozumieniu art. 121 pkt 4 k.p.c. Z powyższych względów bieg przedawnienia nie rozpoczął się w żadnej ze wskazanych przez pozwanego datach, tj. ani w dniu 25 września 1956 r. (data wydania zaświadczenia), ani 26 listopada 1956 r. (data wpisania prawa własności na rzecz Skarbu Państwa w księdze wieczystej) i termin zasiedzenia nie biegł przez cały okres powojenny. Ponadto Sąd stwierdził, że uwzględnieniu zarzutu przedawnienia sprzeciwiają się także zasady współżycia społecznego. Dokonując oceny prawnej roszczenia powoda Sąd przyjął, że podstawą dochodzonego roszczenia odszkodowawczego jest art. 417 k.c., w brzmieniu po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr, poz. 1692). Na tej

podstawie Sąd uznał, że skoro powód wykazał swe prawo do 7/8 części majątku wchodzącego w skład spadku po L. Z., należne mu odszkodowanie wynosić winno 7/8 wartości nieruchomości ustalonej według stanu na dzień 25 września 1956 r. i cen aktualnych w chwili orzekania, dlatego zasądził kwotę 436.975 zł.

Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany zarzucając błędne ustalenie podstawy prawnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa – Wojewody P. oraz „nieuwzględnienie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku jako źródła prawa uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r. (III CZP 8/05) dotyczącej rozstrzygnięcia w przedmiocie przedawnienia roszczeń dochodzonych na podstawie art. 442 k.c. przeciwko Skarbowi Państwa z tytułu m.in. błędnych i bezprawnych decyzji organów administracji państwowej”, domagając się zmiany zaskarżonego wyroku m.in. przez oddalenie powództwa.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z 6 listopada 2006 r., zmienił zaskarżone orzeczenie w ten sposób, że uwzględniając zarzut przedawnienia podniesiony przez pozwanego, oddalił powództwo. W motywach rozstrzygnięcia Sąd wskazał, że podstawy roszczeń odszkodowawczych powoda nie może stanowić art. 417 k.c., gdyż szkoda powstała przed datą jego wejścia w życie, tj. przed dniem 1 stycznia 1965 r. Jako właściwą podstawę Sąd wskazał art. 1 i art. 6 ustawy z 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych, która weszła w życie z dniem 28 listopada 1956 r. Ponadto stwierdził, że mimo wyrządzenia szkody w dniu 3 kwietnia 1958 r., tj. z chwilą wydania przez państwo aktu nadania ziemi na rzecz C. K., roszczenie odszkodowawcze powoda powstało dopiero 8 maja 1962 r., z chwilą, gdy Sąd Powiatowy w W. poinformował go, że w księdze wieczystej jako właściciel figuruje C. K., nie można bowiem uznać, że roszczenie odszkodowawcze powoda powstało zanim dowiedział się on o fakcie zaistnienia szkody. W świetle powyższego Sąd Apelacyjny stwierdził, że skoro roszczenie odszkodowawcze powoda powstało po dniu 28 listopada 1956 r., to do terminu przedawnienia jego dochodzenia nie może mieć zastosowania powoływany przez pozwanego przepis art. 6 ust. 1 ustawy z 1956 r., lecz termin trzyletni z art. 283 k.z. Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że termin trzyletni dochodzenia roszczenia upłynął w dniu 8 maja 1965 r., natomiast

termin 10 –letni przewidziany w art. 283 § 3 k.z. liczony od chwili zdarzenia będącego źródłem szkody (wydanie zaświadczenia 25 września 1956 r.) upłynął w dniu 25 września 1966 r. Nadto w ocenie Sądu nie sposób podzielić stanowiska Sądu I instancji, by wystąpienie przez powoda z roszczeniem odszkodowawczym nie było możliwe przez cały okres powojenny. Zmiana ustroju nastąpiła bowiem w 1989 r., a zatem od tej daty powód mógł dochodzić swojego roszczenia. Tym samym nie było możliwe zastosowanie art. 121 pkt 4 k.c. Nie podzielił Sąd Apelacyjny także poglądu Sądu I instancji, że uwzględnieniu zarzutu przedawnienia sprzeciwiają się zasady współżycia społecznego, gdyż art. 5 k.c. może być stosowany jedynie w wyjątkowych przypadkach, natomiast zaistnienia takich okoliczności w niniejszej sprawie powód nie wykazał.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, opartą na obu podstawach kasacyjnych określonych w art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 i 2 k.p.c., wniósł powód S. Z., zarzucając

- w ramach pierwszej podstawy, naruszenie:
  - 1) art. 121 pkt 4 k.c. przez przyjęcie, że dyspozycja tego przepisu nie obejmuje jako przeszkód obiektywnych w dochodzeniu roszczenia odszkodowawczego celów ustrojowych państwa, ograniczających sferę uprawnień właścicielskich osób fizycznych na rzecz dominacji własności państwowej, politycznych uwarunkowań, nagannych i wadliwych praktyk urzędniczych i sądowych do 1989 r., a po 1989 r. oporu i inercji organów administracji blokujących uzyskanie decyzji wyłączającej nieruchomości spod działania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, tj. okoliczności równoznacznych z siłą wyższą,
  - 2) art. 117 § 2 k.c. w zw. z art. 5 k.c. przez uznanie, że powołanie się na zarzut przedawnienia przez pozwany organ administracji nie pozostaje w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego, skoro ten sam organ w sposób rażący nadużył prawo m.in. przez utrudnianie i nierozpatrzenie w terminie określonym w art. 35 kpa wniosku powoda zgłoszonego w trybie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r.

w sprawie wykonania dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r., Nr 10, poz. 51 ze zm.),

- 3) art. 1 Protokołu Nr 1 i Nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.) polegające na pozbawieniu powoda realizacji prawa podmiotowego wbrew decyzji wyłączającej nieruchomości spod działania dekretu o reformie rolnej;

- w ramach drugiej podstawy, naruszenie:

- 1) art. 233 § 1 k.p.c. przez zaniechanie wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego zebranego przed sądem I instancji i przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów,
- 2) § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r., Nr 10, poz. 51 ze zm.) polegające na przyjęciu, że jest on zbędny przy ustaleniu bezprawności działania organów administracji przy przejęciu nieruchomości na cele reformy rolnej i rozdysponowania nią na rzecz osób trzecich.

Na tej podstawie strona powodowa domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i oddalenia apelacji pozwanego, ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Prokuratoria Generalna reprezentująca pozwanego Skarb Państwa wniosła odpowiedź na skargę, w której domagała się ostatecznie oddalenia skargi kasacyjnej i zasądzenia na rzecz pozwanego kosztów procesu. W piśmie stanowiącym odpowiedź podważano przytoczone podstawy skargi kasacyjnej. W piśmie dodatkowym znajduje się wywód zmierzający do wykazania, że zgodnie z interpretacją przepisów obowiązujących w chwili wyrządzenia szkody odpowiedzialności Skarbu Państwa nie kształtował art. 145 k.z.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie należy zauważyć, że zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. przez zaniechanie wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego zebranego przed sądem I instancji i przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów nie jest dopuszczalny w postępowaniu kasacyjnym. Zgodnie bowiem z treścią art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów.

Przy ocenie zasadności pozostałych zarzutów kasacyjnych istotna jest szczegółowa analiza samego roszczenia odszkodowawczego powoda.

W nauce prawa i judykaturze ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym przesłanką powstania roszczenia odszkodowawczego z czynu niedozwolonego jest kumulatywne zaistnienie trzech przesłanek: szkody, zdarzenia, z którym ustawa wiąże obowiązek odszkodowawczy oraz związku przyczynowego pomiędzy tym zdarzeniem a szkodą.

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy należy stwierdzić, że trafnie Sąd Apelacyjny przyjął, że źródła szkody nie można upatrywać w wydaniu zaświadczenia z 25 września 1956 r. stwierdzającego, że przedmiotowa nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa. Podobnie za takie zdarzenie nie może być uznane dokonanie przez Sąd Powiatowy w W wpisu prawa własności w księdze wieczystej na rzecz Skarbu Państwa. Czynności powyższe nie doprowadziły bowiem do pozbawienia poprzedników prawnych powoda własności przedmiotowej nieruchomości, a jedynie spowodowały naruszenie tego prawa, wywołujące konieczność podjęcia działań w celu jego ochrony na podstawie art. 23 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe. Podkreślić także należy, że roszczenie to nie uległo przedawnieniu (art. 58 pr. rzecz.).

Za zdarzenie wyrządzające szkodę uznać natomiast należy rozporządzenie przedmiotową nieruchomości przez Skarb Państwa na rzecz C. K przez wydanie aktu nadania z 3 kwietnia 1958 r. (por. wyrok SN z dnia 10 lutego 2004 r., IV CK 459/02) Zdarzenie to określało odmiennie tytuł własności i w konsekwencji pozbawiało tego prawa dotychczasowego właściciela



doprowadzając do powstania szkody w jego prawnie chronionych dobrach majątkowych od dnia 3 kwietnia 1958 r.

Jako trafne uznać należy rozważania Sądu Apelacyjnego w zakresie podstawy prawnej żądania powoda, słusznie bowiem ten Sąd przyjął, że przepisy obowiązującego wówczas kodeksu zobowiązań nie stanowiły podstawy odpowiedzialności państwa za szkody wynikające z jego działań o charakterze władczym, a mogły mieć zastosowanie jedynie w odniesieniu do działalności państwa podejmowanej w sferze gospodarczej. Stwierdzić należy zatem, że podstawę odpowiedzialności pozwanego w niniejszej sprawie, w chwili wyrządzenia szkody, stanowiły przepisy ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. Nr 54, poz. 243), która weszła w życie z dniem 28 listopada 1956 r. Był to pierwszy akt normatywny, którego regulacja przewidywała odpowiedzialność państwa za szkody wynikające z jego działań podjętych w sferze tzw. imperium (por. uchwałę SN z 11 października 1996 r., III CZP 76/96, OSNC z 1997 r. nr 2, poz. 16, wyrok TK z 14 lipca 2004 r., SK 8/03, OTK-A 2004/7/65). Zgodnie z art. 1 ustawy państwo odpowiadało za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Do odpowiedzialności państwa z tego tytułu w myśl art. 3 ustawy miały zastosowanie przepisy prawa cywilnego. Stosownie natomiast do art. 6 ust. 1 – jeżeli według dotychczasowych przepisów Państwo nie ponosiło odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przed dniem wejścia w życie ustawy, poszkodowany mógł dochodzić od Państwa wynagrodzenia nie później niż w ciągu roku od tego dnia. Przedmiotowa ustawa weszła w życie z dniem 28 listopada 1956 r. Dokonując zatem oceny roszczenia strony powodowej z uwzględnieniem powyższej regulacji należy stwierdzić, że z uwagi na to, że szkoda powstała 3 kwietnia 1958 r., to do roszczenia powoda zgodnie z art. 3 ustawy z 1956 r. mają zastosowanie przepisy kodeksu zobowiązań o czynach niedozwolonych, ustanawiające przesłanki odpowiedzialności, bez których przepisy ustawy nie dałyby się zastosować. Nie można natomiast podzielić zapatrywań jakoby Skarb Państwa nie ponosił odpowiedzialności za czynności władcze funkcjonariuszy. Wykładnia taka byłaby sprzeczna z treścią powołanych

przepisów a także okolicznościami uchwalenia ustawy z 15 listopada 1956 r., które przede wszystkim dotyczyły czynności władczych ówczesnych funkcjonariuszy władz publicznych.

W szczególności termin przedawnienia roszczeń ze zdarzenia, które nastąpiło 3 kwietnia 1958 r., należy oceniać przy uwzględnieniu art. 283 § 1 i 3 k.z., a nie art. 6 ust. 1 ustawy z 1956 r. Należy jednak zauważyć, że trzyletni termin przedawnienia roszczenia określony w art. 283 § 1 k.z. mógł najwcześniej rozpocząć swój bieg od chwili powzięcia przez powoda wiadomości o powstałej szkodzie, co nastąpiło w 1962 r. (informacja Sądu Powiatowego o stanie wpisów w księdze wieczystej). W świetle powyższego należy uznać, że co do zasady roszczenie powoda przedawniało się w 1965 r.

W tym miejscu zasadnym jest odniesienie się do zarzutu skarżącego dotyczącego naruszenia art. 121 pkt 4 k.c. Przepis ten stanowi, że bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu co do wszelkich roszczeń, gdy z powodu siły wyższej uprawniony nie może ich dochodzić przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw danego rodzaju - przez czas trwania przeszkody. Skarżący zarzuca, że Sąd Apelacyjny uwzględniając zarzut przedawnienia podniesiony przez stronę pozwaną nie wziął pod uwagę obiektywnych przeszkód w dochodzeniu roszczenia odszkodowawczego jakimi były „polityczne uwarunkowania, naganne i wadliwe praktyki urzędnicze i sądowe do 1989 r., a po 1989 r. opór i inercja organów administracji blokujących uzyskanie decyzji wyłączającej nieruchomości spod działania przepisów reformy rolnej będącymi równoznacznymi z siłą wyższą w rozumieniu tegoż przepisu”.

Zarzutowi temu nie można odmówić słuszności w odniesieniu do politycznych uwarunkowań przed 1989 r. i odpowiadającej im praktyce sądów. Należy mieć bowiem na uwadze okoliczność, iż w orzecznictwie sądów do roku 1989 istniał pogląd, że spory o to, czy nieruchomości podlegała wymienionemu dekretowi PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jedn. Dz.U. z 1945 r. nr 3, poz. 13 ze zm.) były rozstrzygane, choć nie było ku temu podstaw, na drodze administracyjnej i sądy powszechne nie powinny

ingerować w tę materię (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 sierpnia 1999 r., IV SA 138/98, LEX 48628, uchwały Sądu Najwyższego: z 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 72, z 22 kwietnia 1994 r., III CZP 50/94, OSNC 1994, nr 11, poz. 212, i z 27 kwietnia 1994 r., III CZP 54/94, OSNC 1994, nr 11, poz. 215, oraz wyrok Sądu Najwyższego z 17 września 1999 r., I CKN 538/99, OSNC 2000, nr 3, poz. 60). W tym miejscu należy przytoczyć pogląd wyrażony w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – zasady prawnej - z 13 października 1951 r., C 427/51 (opubl. OSN 1953, nr 1, poz. 1), zgodnie z którym, akcja przeprowadzenia reformy rolnej „w samym założeniu mogła dać wyniki dodatnie tylko wówczas, gdy pozostawała wyłącznie w ręku powołanych władz i nie doznawała żadnych zakłóceń przez ingerencję czynników pozostających poza sferą właściwych władz administracyjnych, a zwłaszcza władz sądowych. Władze powołane do wykonania dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nie mogłyby należycie sprostać swemu zadaniu, jeśliby sądy swymi orzeczeniami mogły obalać ich zarządzenia i burzyć w ten sposób podstawy, na których był zbudowany cały plan ich działalności”.

W takiej sytuacji nie sposób przyjąć, że następcy prawni właściciela spornej nieruchomości mogli efektywnie dochodzić na drodze prawnej jej zwrotu w okresie sięgającym końca lat osiemdziesiątych a Sąd Najwyższy nie podziela odmiennego poglądu Sądu Apelacyjnego. Co do zasady nie można wykluczyć nawet dłuższego niż 4 czerwca 1989 r. okresu stanu zawieszenia biegu terminu przedawnienia, jest to bowiem data przybliżona ale przeszkody mogące usprawiedliwiać taki stan zawieszenia nie mogą być domniemywane, lecz muszą być wyraźnie wskazane i wykazane przez stronę. W rozpoznawanej sprawie powód takiego dowodu nie przedstawił.

Można jednak przyjąć istnienie podstawy do stwierdzenia, że co najmniej do 4 czerwca 1989 roku na przeszkodzie w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych właścicieli bezprawnie pozbawionych własności nieruchomości stał niezależny od właścicieli, wywołany uwarunkowaniami politycznymi, obiektywny stan o powszechnym zasięgu oddziaływania. Stan taki porównywalny był ze stanem siły wyższej uniemożliwiającym uprawnionemu

dochodzenie swych roszczeń przed sądem lub innym organem i w konsekwencji powodującym zawieszenie biegu przedawnienia (por. uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej SN z 26 października 2007r, III CZP 30/07, orzeczenia Sądu Najwyższego: z 11 października 1996 r., III CZP 76/96, OSNC 1997, nr 2, poz. 16, z 11 lutego 1997 r., II CKN 78/96, LEX nr 55387, z 13 grudnia 2001 r., IV CKN 307/01 – cytowanym wyżej, oraz z 14 marca 2002 r., IV CKN 878/00, LEX nr 53921). W postanowieniu z dnia 13 października 2003 r. I CK 162/05 (niepubl.) stwierdził wprost, że „wywołany uwarunkowaniami politycznymi stan niemożności efektywnego dochodzenia na drodze prawnej zwrotu nieruchomości jest porównywalny ze stanem siły wyższej (stanem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości) uniemożliwiającym uprawnionemu dochodzenie swych roszczeń i powodującym w konsekwencji wstrzymanie rozpoczęcia biegu zasiedzenia.” Podobnie w postanowieniach z 9 maja 2003 r. V CK 24/03 (niepubl.) i V CK 13/03 (OSP 2004, nr 4, poz. 53) Sąd Najwyższy stwierdził, iż „nie sposób przyjąć, że właściciele nieruchomości przejętej przez Skarb Państwa z naruszeniem prawa mogli efektywnie na drodze prawnej dochodzić jej zwrotu w okresie sięgającym, jeżeli nie końca lat osiemdziesiątych, to w każdym razie do chwili wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8) (...) Na przeszkodzie stał niezależny od nich, wywołany uwarunkowaniami politycznymi, obiektywny stan, o powszechnym zasięgu oddziaływania. Stan taki jest porównywalny ze stanem siły wyższej (zawieszenia wymiaru sprawiedliwości); uniemożliwiającym uprawnionemu dochodzenie swych roszczeń przed sądem lub innym organem i w konsekwencji powodującym zawieszenie biegu przedawnienia oraz zasiedzenia”.

W rozpoznawanej sprawie nie można pominąć drogi postępowania administracyjnego, która otworzyła się w 1980 r. z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 4, poz. 8). W sprawie niniejszej czynnością zrównaną z rozporządzeniem nieruchomością był akt nadania, który zgodnie z obowiązującym wówczas rozporządzeniem

Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341, ze zm.) miał wszelkie elementy, jakie powinna mieć decyzja administracyjna (art. 75). Można zatem uznać, że źródłem szkody było wydanie decyzji uznawanej za wystarczający tytuł własności. Jak wskazano wyżej, powód wystąpił do Wojewody G. o stwierdzenie nieważności kilku aktów określanych przez niego jako decyzje lub będących nimi, jednak w toku postępowania administracyjnego zmodyfikował żądanie i zażądał stwierdzenia, że przedmiotowa nieruchomość nie podpadała pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Nie kwestionując trafności uwag powoda o inercji władz, stwierdzić należy, że ostatecznie zmiana wniosku spowodowała, iż nie doszło do stwierdzenia nieważności jakiegokolwiek decyzji, co otwierałoby drogę ewentualnego dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. Natomiast decyzja Wojewody P. z dnia 16 marca 2004 r. SR/R-III-6017/12/95/04 stwierdzająca, że przedmiotowa nieruchomość nie podpadała pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nie dawała powodowi podstaw do wystąpienia z roszczeniem o naprawienie szkody wyrządzonej w wyniku wydania decyzji nieważnej lub z naruszeniem prawa.

Przyjmując, że najpóźniej z dniem 4 czerwca 1989 r. ustały przeszkody określane jako stan siły wyższej uniemożliwiający skuteczną ochronę praw lub roszczeń powoda, z chwilą ich ustania, zgodnie z art. XXXV pkt 1 p.w.k.c. do skutków zmian umożliwiających ponowny bieg terminu przedawnienia, stosuje się art. 124 § 1 k.c. Wyżej wskazano, że pierwsze działania w celu ochrony swego roszczenia powód podjął w 1995 r., czyli po upływie terminu 3 – letniego a czynności ściśle zmierzające do otwarcia drogi w celu zgłoszenia roszczenia odszkodowawczego podjął najwcześniej w 2000 r. Na uboczu pozostaje nieskuteczność tego działania skierowanego przeciw czynności organu administracji niestanowiącej decyzji. Okoliczność ta wskazuje na wyraźne przekroczenie terminu przedawnienia liczonego od 1989 r. i ma znaczenie decydujące dla oceny podniesionego w skardze twierdzenia o naruszeniu art. 5 k.c. przez uwzględnienie zarzutu przedawnienia podniesionego przez Skarb Państwa.

Należy podzielić ocenę wyrażoną przez Sąd Apelacyjny, że zastosowanie art. 5 k.c. powinno być ograniczone do wypadków szczególnych, ponieważ podniesienie takiego zarzutu jest uprawnieniem dłużnika (por. wyroki SN: z 9 lutego 2000 r., III CKN 594/98, 15 września 1999 r., III CKN 338/98, 7 listopada 2003 r., V CK 399/02, 19 grudnia 2006 r., V CSK 327/06). Nie wykluczając przeto co do zasady takiej możliwości obrony przed zarzutem pozwanego, trzeba uznać brak ku temu podstawy w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, zwłaszcza znaczne przekroczenie terminu, skoro powód z roszczeniem odszkodowawczym opartym na art. 417 k.c. wystąpił dopiero w 2004 r.

Nie zasługuje na uwzględnienie również zgłoszony przez skarżącego zarzut naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. przez pozbawienie powoda realizacji prawa podmiotowego wbrew decyzji wyłączającej nieruchomości spod działania dekretu o reformie rolnej. Przepis ten stanowi, że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia i nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Należy zauważyć, że Rzeczypospolita Polska ratyfikowała Protokół Nr 1 w dniu 10 października 1994 r., natomiast akt nadania nieruchomości należącej do poprzednika prawnego powoda nastąpił przed tą datą. W powyższym przypadku nie można zatem mówić o naruszeniu postanowień Protokołu Nr 1, gdyż państwo - jak wyjaśnił to Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu z dnia 27 stycznia 2000 r. w sprawie Rucińska v. Polska, 33752/96 (Lex nr 41130) - może ponosić odpowiedzialność za zdarzenia, które nastąpiły po ratyfikowaniu Konwencji.

Zarzut naruszenia art. 1 Protokołu Nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonego w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. jest niezrozumiały, gdyż art. 1 tego Protokołu nie znajduje zastosowania na tle stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r., Nr 10, poz. 51 ze zm.) polegającego na przyjęciu, że jest on zbędny przy ustaleniu bezprawności działania organów administracji przy przejęciu nieruchomości na cele reformy rolnej i rozdysponowania nią na rzecz osób trzecich, należy stwierdzić, że nie zasługuje on na uwzględnienie. Treść uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie daje podstaw do takiego zarzutu.

Powołany przepis stanowi, że orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 pkt e należy w I instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich, natomiast od decyzji wojewódzkiego urzędu ziemskiego służy stronom prawo odwołania za pośrednictwem tegoż urzędu w ciągu dni 7, licząc od dnia następnego po doręczeniu decyzji, do Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych. Przepis ten ustanawia wyłącznie kompetencję organów administracji w sprawach orzekania o podleganiu nieruchomości przepisom dekretu o reformie rolnej a jego treść nie pozostaje w związku z oceną prawną dochodzonego przez powoda roszczenia w postępowaniu sądowym. Na podstawie § 5 została wydana przez Wojewodę Pomorskiego decyzja stwierdzająca jedynie, iż przedmiotowa nieruchomość nie podpadała pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, nie stwierdzono natomiast nieważności jakiegokolwiek decyzji.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy uznał, że zaskarżony wyrok mimo zakwestionowanego w części uzasadnienia odpowiada prawu i na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. oddalił skargę kasacyjną jako pozbawioną uzasadnionych podstaw, a o kosztach postępowania kasacyjnego orzekł stosownie do art. 102 w związku z art. 391 § 1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c.