



Sygn. akt I CSK 301/07

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 5 grudnia 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Gerard Bieniek (przewodniczący)

SSN Jan Górowski (sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa B.G.  
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Budownictwa,  
obecnie Ministra Infrastruktury  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 5 grudnia 2007 r.,  
skargi kasacyjnej powódki  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 26 stycznia 2007 r., sygn. akt [...],

**oddala skargę kasacyjną i odstępuje od obciążania powódki  
kosztami postępowania kasacyjnego.**

## Uzasadnienie

Powódka w pozwie z dnia 31 marca 2004 r. wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Ministra Infrastruktury odszkodowania w kwocie 2 379 272,50 zł za utracone korzyści w okresie od 1997 r. i w 10 przyszłych latach po wystąpieniu z powództwem z tytułu utraty możliwości pobierania pożytków z nieruchomości położonej w W. przy ul. R. 45.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa i podniósł zarzut przedawnienia, wskazując, że decyzję uprawniającą do wystąpienia z roszczeniem z dnia 5 lutego 1997 r. doręczono powódce w dniu 11 lutego 1997 r., a o odszkodowanie wystąpiła dopiero po upływie trzyletniego terminu.

Wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2006 r. Sąd Okręgowy w W. powództwo oddalił. Ustalił, że w dniu 18 września 1951 r. Prezydium Rady Narodowej odmówiło przyznania prawa własności czasowej nieruchomości w. położonej przy ul. R. 45, a Minister Gospodarki Komunalnej decyzją z dnia 16 stycznia 1952 r. utrzymał tę decyzję w mocy.

Decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 5 lutego 1997 r. doręczoną powódce w dniu 11 lutego 1997 r. odmówiono stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 18 września 1951 r., co do działek nr 59 i 56 w części zabudowanej budynkiem mieszkalnym parterowym oraz stwierdzono, że co do działki 56/1 zabudowanej budynkiem czterokondygnacyjnym, w zakresie lokali o nr 1-8, 13-15, 18, 21, 25, 30-33 i 39 zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa, a w pozostałej części jest nieważna. Kolejną decyzją z dnia 8 lutego 2002 r. Prezes ten stwierdził nieważność decyzji w części dotyczącej działek 56/2 i 59. Powódka uzyskała wieczyste użytkowanie działki 56/1 w 0,2945 części.

Pozwany decyzją z dnia 27 lutego 2004 r. odmówił powódce odszkodowania z tytułu utraconych korzyści za okres od 17 października 1997 r., wskazując,

że z roszczeniem wystąpiła po upływie trzech lat, tj. z przekroczeniem terminu określonego w art. 160 § 6 k.p.a.

W rozważaniach Sąd, odniósł się do stanowiska powódki, że możliwość prawną dochodzenia roszczenia uzyskała dopiero po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 i w związku z tym początek biegu przedawnienia powinien być liczony z chwilą wejścia tego wyroku w życie.

Odnosząc się do tego zarzutu, wskazał, że powódka rzeczywiście nie mogła wystąpić o odszkodowanie za utracone korzyści bezpośrednio po doręczeniu jej w dniu 11 lutego 1997 r. decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 5 lutego 1997 r., otwierającej drogę do korzystania ze środków przewidzianych w art. 160 § 1 k.p.a. W okresie, do dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 - w dniu 30 września 2003 r. (Dz.U. Nr 170, poz. 1660) stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służyło roszczenie o odszkodowanie za poniesioną szkodę rzeczywistą.

W związku z tym rozważył kwestię, czy wskazany wyrok Trybunału wywołał skutek, że w okresie obowiązywania art. 156 § 1 k.p.a. uległ zawieszeniu bieg terminu przedawnienia określonego w art. 160 § 6 k.p.a. Wskazał, że roszczenie odszkodowawcze powódki w tym czasie istniało, a jedynie nie mogło być dochodzone przed właściwym organem, argumentując, że sam Trybunał w punkcie drugim orzekł, że „punkt pierwszy wyroku znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., tj. od daty wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W rezultacie Sąd pierwszej instancji przyjął, że bieg przedawnienia dochodzonego roszczenia nie rozpoczął się do dnia 17 października 1997 r.

Rozważał także kwestię zastosowania art. 121 pkt 4 k.c., stwierdzając, że siła wyższa, jako przyczyna powodująca zawieszenie biegu przedawnienia bądź nie rozpoczęcia jego biegu, oznacza zdarzenie pochodzące z zewnątrz, którego następstwa nie można przewidzieć i którego skutkom nie można było zapobiec mimo dołożenia największej staranności. Z odwołaniem się do judykatury wskazał,

że okoliczności sprawy wskazują, iż próba dochodzenia przez powódkę, przed dniem 17 października 1997 r. odszkodowania w zakresie utraconych korzyści byłaby skazana z góry na niepowodzenie. W konsekwencji przyjął, że nie doszło do rozpoczęcia biegu przedawnienia dochodzonego roszczenia do dnia 17 października 1997 r.

Wyrażając pogląd, że powódka mogła wystąpić z dochodzonym roszczeniem już po tej dacie, gdyż stany objęte hipotezą art. 77 ust. 1 Konstytucji dawały podstawę do kreowania konstytucyjnego prawa podmiotowego do odszkodowania w zakresie pełnej kompensaty uznał, iż zawieszenie biegu terminu określonego w art. 160 § 6 k.p.a. nie trwało do dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., czyli do dnia 17 października 2000 r. Skoro więc skarżąca wystąpiła z roszczeniem w dniu 30 października 2003 r., to nastąpiło to po upływie terminu przedawnienia.

Apelację powódki od tego wyroku Sąd Apelacyjny oddalił wyrokiem z dnia 26 stycznia 2007 r. Sąd ten stwierdził, że nieruchomość została objęta dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), na podstawie którego grunty stały się własnością Gminy m. W., następnie Skarbu Państwa, po czym ponownie w wyniku komunalizacji Dzielnicy Gminy M. Podkreślił, że zgodnie z art. 7 ust. 1 tego dekretu, następca prawny właściciela hipotecznego złożył wniosek o przyznanie własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego), który rozstrzygnięty został negatywnie decyzjami organów obu instancji podjętymi w dniach 18 września 1951 r. i 16 stycznia 1952 r. W ich rezultacie na własność Gminy przeszły budynki usytuowane na tym gruncie (art. 8 dekretu). Część budynków znajdujących się w budynku czterokondygnacyjnym wielorodzinnym została następnie sprzedana, a ukształtowany w tym zakresie stan prawny oceniono w dalszym toku postępowania administracyjnego jako powodujący nieodwracalne skutki prawne.

Wskazał, że dochodzone odszkodowanie dotyczy zabudowanej działki 56/1 co do której - poza częścią dotyczącą sprzedanych lokali mieszkalnych i praw z nimi związanych - Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast najpierw

stwierdzał nieważność decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej dnia 16 stycznia 1952 r., a następnie decyzją z dnia 6 lutego 1998 r. uchylił orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej z dnia 18 września 1951 r. W związku z tym doszedł do wniosku, że spór koncentruje się wyłącznie wokół szkody dotyczącej części nieruchomości sprzedanej przed wydaniem przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzji z dnia 5 lutego 1997 r., która ze względu na nieodwracalne skutki prawne w tej części ograniczyła się do stwierdzenia wydania decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 16 stycznia 1952 r. z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.) Zdarzeniem więc wyrządzającym szkodę w postaci utraconych korzyści była decyzja administracyjna z dnia 18 września 1951 r., od której bezprawnie nieuwzględniono odwołania decyzją z dnia 16 stycznia 1952 r., z kolei jej wydanie z naruszeniem prawa potwierdził Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast ostateczną decyzją z dnia 5 lutego 1997 r.

Sąd Apelacyjny podniósł, że tak skonstruowana podstawa faktyczna dotyczy zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania władzy publicznej, w kwalifikowanej postaci jaką przewiduje art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., który został wprowadzony do kodeksu cywilnego z dniem 1 września 2004 r. ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692, dalej „ustawą”). Stosownie do art. 5 ustawy, także przepis art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. ma zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych od dnia 1 września 2004 r. Prospektywny charakter tej normy intertemporalnej, rozumiany jest w judykaturze jako nakazujący uwzględnienie do oceny zdarzeń wcześniejszych uregulowań w brzmieniu dotychczasowym (por. uzasadnienie uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r. III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 194). W rezultacie doszedł do wniosku, że trafnie Sąd pierwszej instancji poddał zgłoszone roszczenie analizie z punktu widzenia zasad odpowiedzialności określonych w art. 160 k.p.a. Podkreślił, że unormowanie to, zgodnie z art. 421 k.c., stanowiło szczególną regulację w odniesieniu do ogólnych zasad odpowiedzialności zawartych w kodeksie cywilnym (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88. OSNC 1989, nr 9, poz. 129) i dlatego próba oparcia

odpowiedzialności pozwanego na podstawie art. 417 k.c. nie znajduje żadnego uzasadnienia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., I CK 273/05, niepublikowany.)

Uznał, że te same zasady dotyczą przedawnienia, i w związku z tym odrębne uregulowanie tej kwestii w art. 160 § 5 k.p.a. wykluczało możliwość stosowania art. 442 k.c. Czyniło to zbędnym badanie okoliczności rzutujących na bieg terminu przedawnienia, zarówno a *tempore facti*, jak i a *tempore scientiae*. Podkreślił, że w świetle powołanego wyroku Trybunału nieuprawniona jest wykładnia, która dopuszczałaby zróżnicowanie terminów przedawnienia w zależności od rodzaju wyrządzonej szkody. Artykuł 160 § 6 k.p.a. przewidywał przedawnienie roszczenia o odszkodowanie z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. Podniósł, że decyzja Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 5 lutego 1997 r. została wydana przez organ, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., a zatem ma charakter ostatecznej w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. W rezultacie stwierdził, że od daty doręczenia tej decyzji do dnia wystąpienia z wnioskiem o przyznanie odszkodowania w postępowaniu administracyjnym (30 października 2003 r.) upłynął trzyletni termin przedawnienia.

Powódka w skardze kasacyjnej opartej na naruszeniu prawa materialnego, tj. art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy, art. 121 ust. 4 k.c. i art. 5 w zw. z art. 17 ustawy wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Czasowe ramy stosowania, jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej art. 160 § 1 k.p.a., w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody określił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, wyraźnie orzekając, że znajduje on zastosowanie do szkód powstałych do dnia 17 października 1997 r., to jest do daty wejścia w życie Konstytucji.

Zgodnie z powszechnie przyjmowaną zasadą prawa intertemporalnego (art. XLIX ust. 1 w zw. z art. XXVI przepisów wprowadzających kodeks cywilny), znajdującą oparcie w konstytucyjnej zasadzie pewności prawa, do oceny zobowiązań powstałych z czynów niedozwolonych właściwe są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia, z którym ustawa łączy odpowiedzialność odszkodowawczą (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2000 r., II CK 293/00, OSP 2000, nr 12, poz. 188). Podstawą więc prawną odpowiedzialności za szkodę powstałą na skutek wydania ostatecznej decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. (w warunkach nieważności) albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji był wyłącznie art. 160 k.p.a. z tym, że jeżeli decyzja taka została wydana przed dniem 17 listopada 1997 r. odszkodowanie ograniczało się do szkody rzeczywistej, a gdy zapadła po tej dacie - do dnia 1 września 2004 r. - odszkodowanie mogło obejmować także utracone korzyści (por. uzasadnienie uchwały siedmiu sędziów, III CZP 125/05 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r. I CK 273/05, Biuletyn S.N. 2006, nr 5, s. 11). Można też odwołać się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2000 r., II CKN 293/00 (OSNC 2000, nr 11, poz. 209), w którym przyjęto, że „konstytucyjna zasada nie działania prawa wstecz wyłącza w sprawie o odszkodowanie uwzględnienie przepisu art. 77 Konstytucji do oceny zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie Konstytucji chyba że naruszenie tej zasady nie wywoła kolizji z innymi zasadami konstytucyjnymi”. Jeśli uwzględnić, że ostateczna decyzja, z którą należy wiązać powstanie szkody powódki została wydana 5 lutego 1997 r. i doręczona powódce w dniu 11 lutego 1997 r., to roszczenie odszkodowawcze powódki powstało tylko w zakresie *damnum emergens*, a nie *lucrum cessans*. Punkt drugi wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02 należy rozumieć w ten sposób, że za moment powstania szkody trzeba uważać jedynie pierwsze następstwa decyzji w postaci uszczerbku w dobrach prawnie chronionych, a kolejne następstwa nie powodują powstania szkody, lecz jej powiększenie.

Skoro więc dochodzone roszczenie o utracone korzyści nie powstało, to bezprzedmiotowa była kwestia jego przedawnienia. Wyrok zatem Sądu Apelacyjnego pomimo nietrafnego uzasadnienia odpowiada prawu (art. 398<sup>14</sup>

*in fine* k.p.c.). W judykaturze ugruntowany jest pogląd, że podstawę skargi kasacyjnej mogą stanowić tylko takie naruszenia prawa materialnego, które pozostają w związku z wynikiem sprawy.

W świetle ujawnionych okoliczności odmowne decyzje z dnia 18 września 1951 r. i z dnia 16 stycznia 1952 r. co do przyznania własności czasowej dotychczasowemu właścicielowi (jego następcom prawnym) nie powinny być zostać wydane, a więc Skarb Państwa nie stałby się właścicielem czterokondygnacyjnego budynku na gruncie warszawskim, a w konsekwencji nie byłoby możliwe późniejsze wydzielenie w nim lokali i sprzedaż spornych lokali. W zasadzie więc z punktu widzenia przyczynowości sprzedaż tych lokali przez Skarb Państwa i szkoda powódki stanowiły normalne następstwo wydania decyzji z dnia 5 lutego 1997 r. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00 OSP 2004, nr 11, poz. 139). W omawianym wypadku występuje jednak wręcz horyzont czasowy historyczny i w związku z tym, należałoby dokonać analizy, czy z czysto kauzalnego punktu widzenia wzajemne powiązanie tych zdarzeń nie jest tak odległe, że wyłącza przyczynowość adekwatną, oczywiście gdyby skarga kasacyjna nie była już nieuzasadniona, z wyżej wskazanej przyczyny (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4).

Odnosząc się do zarzutów kasacyjnych, należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 września 2003 r., TK 20/02, wyraźnie podkreślił, że przedmiotem zaskarżenia był tylko zakres odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z art. 160 § 1 k.p.a. i w związku z tym nie wzruszony został sposób dochodzenia tych roszczeń wynikający z dalszych unormowań zawartych w pozostałych paragrafach tego przepisu. Był to przepis szczególny w rozumieniu art. 421 k.c., tj. wobec zasad odpowiedzialności odszkodowawczej określonych w kodeksie cywilnym. Na gruncie art. 160 § 6 k.p.a. początek biegu przedawnienia trzeba więc wiązać ze ściśle określonym w nim zdarzeniem, tj. wydaniem decyzji stwierdzającej nieważność albo decyzji stwierdzającej, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., a zatem z nim tylko ustawodawca połączył rozpoczęcie biegu przedawnienia roszczeń o odszkodowanie na gruncie tego unormowania, bez względu na to, kiedy powstała



związana z nim szkoda, a pośrednio od kiedy mogło powstać roszczenie o zwrot utraconych korzyści. (por. uzasadnienie uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05, OSNC 2006, nr 7-8, poz. 114 pkt 7)

Pomijając uznany za nietrafny pogląd, że art. 5 ustawy wyłącza stosowanie art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji, do okresu od dnia 17 października 1997 r. do dnia 1 września 2004 r., trzeba wyraźnie podkreślić, iż omawiane unormowanie przewiduje szczególny reżim odpowiedzialności odszkodowawczej i z tego względu przepis ten powinien być wykładany ściśle. Należało więc dać priorytet jego wykładni logiczno - językowej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2003 r. I CKN 63/01, Przegląd Sądowy, nr 11-12, s. 166 i następne).

Problem stosowania art. 124 ust. 1 k.c. do roszczenia powódki, jest skomplikowany z dwóch względów. Po pierwsze, ideą, która uzasadnia instytucję przedawnienia jest brak możliwości ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy po upływie dłuższego okresu czasu od zaistnienia zdarzeń, które go spowodowały. Po wtóre, omawiana przeszkoda uniemożliwiająca rozpoczęcie lub powodująca zawieszenie biegu przedawnienia to przeszkoda o charakterze powszechnym. Chwilę jej rozpoczęcia i ustania określają okoliczności, które istnieją obiektywnie, niezależnie od zachowania się strony, którą przeszkoda ta objęła. W szczególności dla określenia chwili jej ustania nie ma znaczenia, kiedy strona podjęła stosowne działanie. Istotne znaczenie ma to, kiedy powszechne oddziaływanie przeszkody ustało i strona mogła to działanie podjąć (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2002 r., IV CKN 1697/00, niepublikowane).

W judykaturze podkreśla się, że występujące w okresie minionym okoliczności, w tym istniejące w tamtych latach szczególne uwarunkowania społeczno - historyczne, które powodowały, że obywatele powstrzymywali się od konfrontacji z ówczesną władzą, skutkowały wytworzeniem się stanu *rzeczy* uniemożliwiającego uprawnionym do przemiany ustrojowej w 1989 r. skorzystania z wymiaru sprawiedliwości (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia

2001 r., IV CKN 307/01, OSNC 2002, nr 2, poz. 124 i z dnia 14 marca 2002 r., IV CKN 878/00, niepublikowany).

Zastosowanie w sprawie art. 121 pkt 4 k.c. w zw. z art. 117 § 1 k.c. nie mogło stanowić jednak przeszkody do rozpoczęcia biegu terminów przedawnienia roszczeń po 1989 r., czyli w nowej rzeczywistości ustrojowej. W każdym razie nie można zastosować art. 121 pkt 4 k.p.c. w stosunku do roszczenia, które jak w omawianym wypadku nie powstało (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2005 r., IV CK 52/05, niepublikowany)

Z tych względów, skarga kasacyjna podlegała oddaleniu (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.).