



Sygn. akt II CSK 639/07

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 18 kwietnia 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Antoni Górski (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Elżbieta Skowrońska-Bocian

w sprawie z powództwa J. N. – W.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 18 kwietnia 2008 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 14 sierpnia 2007 r.,

**oddala skargę kasacyjną.**

## Uzasadnienie

Zaskarżonym przez pozwany Skarb Państwa - Wojewodę [...] wyrokiem z dnia 14 sierpnia 2007 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w Ł. z dnia 4 grudnia 2006 r. zasądzającego na rzecz powódki J. N.- W. odszkodowanie w kwocie 855 478 zł wraz z odsetkami. W sprawie tej poczyniono następujące ustalenia.

Decyzją z dnia 13 listopada 1998 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej miasta Ł. z dnia 12 marca 1952 r. w przedmiocie wywłaszczenia na cele publiczne zabudowanej nieruchomości przy ul. N. [...] w Ł. należącej do poprzedników prawnych powódki – H. N. i M. N.

Postępowanie w trybie administracyjnym wszczęte na wniosek H. N. i J. N.- W. zakończyło się wydaniem dnia 3 sierpnia 2000 r. przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzji odmawiającej przyznania odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek wydania uchylonego orzeczenia. Nieruchomość została zwrócona właścicielkom w dniu 27 kwietnia 1999 r.

H. N. i J. N. – W. wniosły pozew przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie domagając się – po ostatecznym zmodyfikowaniu roszczeń – kwoty 800 000 zł wraz z odsetkami tytułem przywrócenia wywłaszczonej decyzją z dnia 12 marca 1952 r. nieruchomości do stanu poprzedniego oraz kwoty 105 143 zł wraz z odsetkami z tytułu utraconych korzyści w postaci czynszu najmu. W toku procesu powódka H. N. zmarła, a jej następcą prawnym została J. N.- W.

Rozpoznający sprawę Sąd Okręgowy uznał żądanie za częściowo zasadne, przyjmując za podstawę rozstrzygnięcia art. 160 k.p.a., który znajduje zastosowanie w rozpoznawanej sprawie zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zamianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Sąd wskazał, że do należnego odszkodowania mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego. Obejmuje więc ono zarówno rzeczywisty uszczerbek majątkowy, jak i utracone korzyści, o ile powstały one po dniu 17 października 1997 r. tj. od dnia wejścia w życie Konstytucji RP. Na zasądzone na rzecz powódki

odszkodowanie złożyła się kwota 800 000 zł odpowiadająca kosztom przywrócenia nieruchomości do stanu sprzed dokonania wywłaszczenia oraz kwota 55 478 zł stanowiąca utracone korzyści w postaci czynszu najmu za okres od dnia 19 października 1997 r. do dnia 27 kwietnia 1999 r.

Od powyższego orzeczenie apelację złożył pozwany Skarb Państwa obejmującą rozstrzygnięcie w zakresie kwoty 55 478 zł. Zarzucił powodujące nieważność postępowania naruszenie art. 199 § 1 k.p.c. i wniósł o zmianę wyroku w zaskarżonej części poprzez odrzucenie powództwa w tym zakresie. Pozwany wskazał, że art. 160 k.p.a. wyklucza możliwość dochodzenia roszczenia wynikającego z wydania nieważnej decyzji administracyjnej bez wcześniejszego wyczerpania możliwości dochodzenia odszkodowania w trybie administracyjnym. W rozpatrywanej sprawie przesłanka ta została spełniona tylko w odniesieniu do straty rzeczywistej. W odniesieniu do żądania utraconych korzyści w postaci czynszu najmu w sprawie zachodzi zatem niedopuszczalność drogi sądowej.

Sąd Apelacyjny oddalił apelację. Wskazał, że w art. 160 k.p.a. uregulowano szczególny dwuetapowy tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Aby uzyskać odszkodowanie strona musi wystąpić najpierw do organu administracyjnego, który stwierdził nieważność decyzji administracyjnej lub stwierdził, że została ona wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Powództwo do sądu powszechnego można wnieść dopiero po wyczerpaniu trybu administracyjnego poprzez odmowę przyznania odszkodowania lub gdy przyznane wynagrodzenie nie jest dla strony zadowalające. Droga do postępowania sądowego otwiera się dopiero po przeprowadzeniu jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego. Zdaniem Sądu Apelacyjnego ponieważ powódka domagała się odszkodowania w postępowaniu administracyjnym, zastrzegając sobie prawo żądania odszkodowania z tytułu utraconych korzyści, a złożony przez nią wniosek nie został uwzględniony w żadnym zakresie, to tryb postępowania administracyjnego została wyczerpany i otworzyło to drogę do wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego. Możliwość domagania się przez powódkę odszkodowania obejmującego utracone korzyści powstała w trakcie toczącego procesu w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 23 września 2003 r. (K 20/02, opubl. OTK–A, 2003 r., Nr 7, poz. 76), w którym

stwierdzono niezgodność z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do szkody rzeczywistej. Uprawnienie to powódka zrealizowała rozszerzając pierwotnie zgłoszone powództwo o żądanie zasądzenia odszkodowania za utracone korzyści w postaci czynszu najmu. Sąd Apelacyjny stwierdził, że w postępowaniu administracyjnym powódka nie uzyskała nawet częściowego naprawienia poniesionej szkody. Jego zdaniem ponowne odsyłanie powódki na drogę postępowania administracyjnego spowodowałoby jedynie zbędne wydłużenie drogi do uzyskania właściwego odszkodowania. Powódka przedstawiła już wymaganą przez przepis art. 160 k.p.a. decyzję administracyjną wydaną w przedmiocie roszczenia wywodzonego z faktu wydania nieważnej decyzji administracyjnej i nie można się zgodzić z tym, iż jej obowiązkiem jest także uzyskanie decyzji w przedmiocie przyznania odszkodowania za utracone korzyści.

W skardze kasacyjnej pozwany Skarb Państwa – Wojewoda zarzucił naruszenie przepisów postępowania tj. art. 378 § 1 k.p.c., art. 379 pkt. 1 k.p.c., art. 199 § 1 k.p.c. w zw. z art. 160 § 5 k.p.a. i art. 145a § 1 k.p.a., poprzez odmowę odrzucenia pozwu wobec zaistnienia w sprawie czasowej niedopuszczalności drogi sądowej w zakresie żądania dotyczącego utraconych korzyści, z uwagi na brak stosownej decyzji odszkodowawczej wydanej przez właściwy organ w wyniku wznowienia postępowania oraz naruszenie prawa materialnego, przez błędną wykładnię art. 160 § 1 k.p.a. polegającą na przyjęciu, iż Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność w związku z wydaniem przez Prezydium Rady Narodowej miasta Ł. wadliwej decyzji z dnia 12 marca 1952 r., za szkodę w postaci utraconych korzyści od dnia 17 października 1997 r. tj. od dnia wejścia w życie Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 379 pkt 1 k.p.c. Niedopuszczalności drogi sądowej skarżący dopatruje się w tym, że zgodnie z art. 160 § 5 k.p.a. powódka powinna, jego zdaniem, przed wytoczeniem powództwa uzyskać decyzję właściwego organu administracji odmawiającą jej przyznania odszkodowania w zakresie utraconych korzyści. Powołanie w skardze kasacyjnej

także art. 145a § 1 k.p.a. wskazuje, że skarżący uważa, iż obowiązkiem powódki było - aby w ciągu miesiąca od wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, w którym uznał on, że po wejściu w życie Konstytucji art. 160 § 1 k.p.a., może stanowić podstawę dla dochodzenia odszkodowania także w zakresie utraconych korzyści – wystąpiła ona z wnioskiem o wznowienie postępowania zakończonego decyzją z dnia 3 sierpnia 2000 r. przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, w której odmówiono jej przyznania odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek wydania uchylonego orzeczenia administracyjnego. Takie rozumienie art. 160 § 5 k.p.a. nie znajduje jednak żadnego uzasadnienia w jego wykładni literalnej, szczególnie w związku z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, które zmodyfikowały treść art. 160 k.p.a., ani też nie przemawiają za nim jakiegokolwiek racjonalne względy. Przede wszystkim zgodzić się należy z Sądem Apelacyjnym, że w sytuacji gdy powódce w ogóle odmówiono przyznania odszkodowania, odsyłanie jej ponownie na drogę postępowania administracyjnego nie znajduje uzasadnienia, tym bardziej, że możliwość dochodzenia odszkodowania także w zakresie utraconych korzyści pojawiła się dopiero w trakcie toczącego się procesu. Należy też zwrócić uwagę, że wymóg uprzedniego uzyskania decyzji administracyjnej został związany z odszkodowaniem obejmującym tylko utracone korzyści. Już z tego względu formułowanie wymogu uprzedniej decyzji administracyjnej dla dochodzenia odszkodowania w granicach utraconych korzyści może budzić wątpliwości. Decydujące znaczenie ma jednak to, że możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a., także w zakresie utraconych korzyści, została ukształtowana wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, który zmienił treść tego przepisu. Trybunał Konstytucyjny orzekł zaś nie tylko o tym, że art. 160 § 1 k.p.a. jest niezgodny z Konstytucją w zakresie w jakim wyłączał dochodzenie odszkodowania w granicach utraconych korzyści (wyrok z dnia 23 września 2003 r. Dz.U.03.170.1660) ale stwierdził również, iż art. 160 § 5 k.p.a. w całości jest niezgodny z Konstytucją (wyrok z dnia 6 września 2006 r., OTK–A 2005/8/88). Skutki tych orzeczeń wskazują więc jednoznacznie na to, że brak podstaw prawnych, aby uznać, iż wystąpienie przez powódkę z roszczeniem odszkodowawczym, opartym na art. 160 § 1 k.p.a., w rozumieniu jakie nadał temu

przepisowi Trybunał Konstytucyjny, musi być poprzedzone uzyskaniem wcześniejszej decyzji administracyjnej.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 160 § 1 k.p.a. sprowadzający się do stwierdzenia, że przepis ten nie może być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej za utracone korzyści, gdy zobowiązanie do naprawienia szkody powstało przed 17 września 1997 r., czyli przed wejściem Konstytucji w życie. Należy bowiem zwrócić uwagę, że przy zobowiązaniach, dla których podstawę prawną stanowi art. 160 k.p.a., ustawodawca wyraźnie odróżnia momentu powstania samego zobowiązania i roszczenia o odszkodowanie, od chwili wymagalności takiego roszczenia. Gdy chodzi o wskazanie osoby odpowiedzialnej za naprawienie szkody podstawowe znaczenie, zgodnie z art. 36 ust 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), ma moment powstania zobowiązania (wydania decyzji, która wyrządziła szkodę). Natomiast wymagalność roszczeń wynikających z takiego zobowiązania oraz ich przedawnienie zostało w art. 160 § 6 k.p.a. związane - inaczej niż przy innych czynach niedozwolonych - z chwilą gdy stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wyrządzającej szkodę lub decyzja stwierdzająca, że decyzja wyrządzająca szkodę, została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Takie rozróżnienie pomiędzy skutkami powstania zobowiązania Skarbu Państwa do naprawienia szkody spowodowanej wydaniem decyzji administracyjnej a wymagalnością i przedawnieniem wynikających z niego roszczeń znalazło swoje wyraźne potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W uchwale siedmiu sędziów z dnia z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/2006 (OSNC 2007/6/79) Sąd Najwyższy wskazał, że dla ustalenia osoby odpowiedzialnej za szkodę wywołaną wydaniem decyzji administracyjnej decydujące znaczenie ma to kiedy została ona wydana. Z drugiej strony za ugruntowane w orzecznictwie tego Sądu można uznać stanowisko, że wymagalność roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej została uregulowana wyłącznie w art. 160 § 6 k.p.a. i nie stosuje się w tym wypadku przepisów ogólnych o czynach niedozwolonych, tak Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/1988

(OSNC 1989/9/129) oraz w uchwale siedmiu sędziów z dnia z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05 (OSNC 2006/12/194).

Wymagalności roszczenia o naprawienie szkody, która powstała w majątku powódki po 17 października 1997 r. nie można więc wiązać z chwilą powstania samego zobowiązania do naprawienia szkody (wydania decyzji administracyjnej, która szkodę wyrządziła). Jeżeli, co jest bezsporne, powódka nie mogła korzystać w okresie od 17 października 1997 r. do dnia 27 kwietnia 1999 r. z nieruchomości, której władania pozbawiło jej poprzednika prawno orzeczenie administracyjne ówczesnego Prezydium Rady Narodowej miasta Ł. z dnia 12 marca 1952 r., a roszczenie jej w świetle art. 160 § 6 k.p.a. nie uległo przedawnieniu, to powództwo w tym zakresie zasługuje na uwzględnienie.

Mając na uwadze, że zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej okazały się bezzasadne Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c., orzekł jak w sentencji.