



Sygn. akt II CSK 201/11

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 9 listopada 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jan Górowski (przewodniczący)

SSN Anna Kozłowska (sprawozdawca)

SSA Agnieszka Piotrowska

w sprawie z powództwa D. E. i K. K.
przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie
i Ministrowi Skarbu Państwa
o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 9 listopada 2011 r.,
skargi kasacyjnej powódki D. E.
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 10 sierpnia 2010 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania pozostawiając temu
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 5 marca 2010 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo D. E. i K. K. skierowane przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę i Ministra Skarbu Państwa o odszkodowanie za szkodę poniesioną na skutek wydania w dniach 7 lipca 1993 r. i 10 lipca 1997 r. niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych, dotyczących dwóch nieruchomości położonych w Ł. przy ul. Z., stanowiących uprzednio współwłasność poprzednika prawnego powodów. W motywach rozstrzygnięcia Sąd Okręgowy ustalił, że nieruchomość położona w Ł. przy ul. Z. [...] była współwłasnością w 1/9 części L. L., którego następcami prawnymi są powodowie. Postanowieniem z dnia 9 września 1965 r. Sąd Powiatowy w sprawie sygn. akt V Ns 515/65 stwierdził, że Skarb Państwa na podstawie przepisów dekretu z dnia 8 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, przez tzw. przemilczenie, stał się właścicielem tej nieruchomości. Decyzjami Wojewody stwierdzono nabycie z dniem 5 grudnia 1990 r. przez Fabryki Mebli prawa użytkowania wieczystego części tego gruntu: decyzją z dnia 7 lipca 1993 r. – działki nr 215/6 o powierzchni 12.402 m², a decyzją z dnia 10 lipca 1997 r. – działki nr 215/11 o powierzchni 2.771 m².

Wyrokiem z dnia 22 marca 2005 r., sygn. akt II C 45/11 Sąd Rejonowy wznowił postępowanie w sprawie V Ns 515/65 w części dotyczącej udziału L. L. i oddalił w tym zakresie powództwo o ustalenie, że Skarb Państwa nabył własność tego udziału na podstawie przepisów dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich.

Decyzjami z dni 16 lutego 2006 r. i 10 lipca 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził nieważność decyzji komunalizacyjnych wydanych przez Wojewodę w dniach 10 lutego 2000 r. i 1 czerwca 1999 r. w zakresie, w jakim dotyczyły praw L. L. do działek gruntu nr 215/6 i nr 215/11.

Decyzjami z dnia 1 września 2008 r. Minister Infrastruktury stwierdził, że decyzje Wojewody z dni 7 lipca 1993 r. i 10 lipca 1997 r. dotyczące uwłaszczenia Fabryk Mebli zostały wydane z naruszeniem prawa, przy czym nie jest możliwe stwierdzenie nich nieważności z przyczyn określonych w art. 156 § 2 k.p.a.

Podjęta przez powodów próba uzyskania odszkodowania na drodze administracyjnej zakończyła się niepowodzeniem, wezwani do zapłaty Urząd Wojewódzki i Ministerstwo Skarbu Państwa wskazali, że o ewentualnym odszkodowaniu winien orzec sąd powszechny.

Rozstrzygając o żądaniu zapłaty odszkodowania, zgłoszonym w pozwie z dnia 10 kwietnia 2009 r., Sąd Okręgowy wskazał, że podstawę prawną tego żądania stanowią przepisy kodeksu cywilnego, zważywszy, że art. 160 k.p.a., tworzący taką podstawę dla roszczeń odszkodowawczych, źródłem których był delikt administracyjny, został uchylony z dniem 1 września 2004 r. Przepis ten mógłby stanowić podstawę prawną roszczeń w sprawach, w których decyzja nadzorcza stała się ostateczna przed dniem 1 września 2004 r. Wydanie decyzji nadzorczej po tej dacie, co miało miejsce w sprawie niniejszej powoduje, że zastosowanie mają przepisy kodeksu cywilnego, a więc nie tylko art. 417¹ § 2 k.c., ale i przepisy tego kodeksu dotyczące przedawnienia; zarzut ten został podniesiony przez pozwanych. W ocenie Sądu Okręgowego roszczenie powodów temu przedawnieniu uległo. Nastąpiło to, zgodnie z treścią art. 442 §1 zd.2 k.c., z upływem dziesięciu lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę, Zdarzeniem wyrządzającym szkodę były decyzje administracyjne z dnia 7 lipca 1993 r. i 10 lipca 1997 r., na mocy których Fabryki Mebli nabyły prawo użytkowania wieczystego gruntu. Ponadto Sąd nie znalazł, w okolicznościach sprawy, podstaw dla oceny podniesienia zarzutu przedawnienia jako nadużycia prawa. Wskazał również, że niezależnie od skutecznie podniesionego zarzutu przedawnienia, powództwo podlegałoby oddaleniu i z tej przyczyny, że powodowie nie udowodnili stanu nieruchomości z daty wydania wadliwych decyzji, co uniemożliwiło ustalenie kwoty należnego im odszkodowania.

Apelację powodów od tego wyroku Sąd Apelacyjny oddalił wyrokiem z dnia 10 sierpnia 2010 r. aprobując ustalenia faktyczne i w całości ocenę prawną dokonaną przez Sąd pierwszej instancji, w szczególności w zakresie upływu, przed dniem wniesienia pozwu, dziesięcioletniego terminu przedawnienia z art. 442 k.c. liczonego od daty wydania decyzji naruszających prawo. Powodowie nie podjęli działań, które mogły skutecznie przerwać bieg przedawnienia, zatem powództwo, już tylko z tej przyczyny, prawidłowo zostało oddalone. Ponadto, w ocenie Sądu

Apelacyjnego, powodowie nie udowodnili wartości nieruchomości według stanu na dzień wydania niezgodnych z prawem decyzji, ich wniosek dowodowy o powołanie biegłego nie mógł być uwzględniony, powodowie bowiem zmierzali za pomocą dowodu z opinii biegłego do ustalenia faktów.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżyli skargą kasacyjną powodowie. Powołując obie podstawy kasacyjne z art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c., skarżący w ramach pierwszej podstawy zarzucili naruszenie art. 442 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c. oraz art. 160 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw przez błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że w sprawie zastosowanie mają przepisy kodeksu cywilnego, o zastosowaniu bowiem tego prawa decyduje data wydania decyzji nadzorczej, a zatem, że przedawnienie rozpoczęło bieg w dniu wydania wadliwej decyzji administracyjnej, w sytuacji gdy zastosowanie powinien mieć art. 160 k.p.a. W ramach drugiej podstawy kasacyjnej skarżący zarzucili naruszenie art. 217 § 2 w związku z art. 227 k.p.c. przez bezzasadne pominięcie ich wniosku dowodowego o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego dla ustalenia stanu nieruchomości w określonej dacie celem ustalenia wysokości szkody, a zatem i wysokości należnego im odszkodowania.

Wskazując na powyższe podstawy zaskarżenia skarżący wniesli o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wydając zaskarżony wyrok Sąd Apelacyjny kierował się poglądem, według którego jeżeli szkoda została wyrządzona ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., to jest przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz.1692), a decyzja nadzorcza wydana została po tym dniu, podstawę prawną roszczeń odszkodowawczych stanowią przepisy

obowiązujące dacie wydania decyzji nadzorczej czyli, w sprawie niniejszej, przepisy kodeksu cywilnego. Pogląd, że o zastosowaniu art. 160 k.p.a. lub art. 417¹ § 2 k.c. decyduje data wydania ostatecznej decyzji nadzorczej był wyrażany w wielu orzeczeniach Sądu Najwyższego (por. wyrok z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 273/05 Biul. SN 2006, nr 5, s. 11, wyrok z dnia 25 czerwca 2008 r., II CSK 79/08 „Monitor Prawniczy” 2009, nr 23, uchwała z dnia 6 listopada 2008, III CZP 101/08 OSNC 2009, nr 4, poz. 57, uchwała z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08 OSNC 2009, nr 11, poz. 145, postanowienie z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09 niepubl., wyroku z dnia 3 listopada 2009 r., II CSK 101/09 niepubl.). W innych orzeczeniach Sąd Najwyższy prezentował jednak pogląd odmienny. Wyrażała go myśl, że hipotezą art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r., nakazującego stosować art. 160 k.p.a. „do zdarzeń i stanów prawnych” powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, objęte są wszystkie sytuacje, w których ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed 1 września 2004 r. Zdarzeniem, w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej, jest bowiem samo wydanie ostatecznej decyzji wadliwej, jako że ona jest źródłem szkody. Jeżeli przeto wadliwa decyzja została wydana przed dniem 1 września 2004 r., do odpowiedzialności odszkodowawczej ma zastosowanie art. 160 k.p.a., choćby ostateczną decyzję nadzorczą wydano po dniu 31 sierpnia 2004 r. Ten pogląd Sąd Najwyższy wypowiedział w uchwałach składu siedmiu sędziów z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05 OSNC 2006 nr 12, poz. 194 i z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06 OSNC 2007 nr 6, poz. 79 oraz w wyrokach: z dnia 12 września 2007 r. I CSK 220/07 niepubl., z dnia 16 kwietnia 2009 r. I CSK 524/08 OSNC-ZD 2009 nr D, poz. 106, z dnia 18 czerwca 2009 r. II CSK 26/09 OSNC-ZD 2010 nr A poz. 13, z dnia 15 października 2009 r. I CSK 66/09, niepubl. i z dnia 12 lutego 2010 r. I CSK 328/09 OSNC 2010 nr 9, poz. 130.

Ostatecznie, rozstrzygając powstałe wątpliwości, Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 przesądził, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przed dniem 1 września 2004 r. wydaniem decyzji administracyjnej, której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. oraz, w sytuacji, w której ostateczna decyzja administracyjna została wydana

przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje utraconych wskutek jej wydania korzyści, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji. Uchwała pełnego składu Izby Sądu Najwyższego stanowi z mocy prawa wiążącą zasadę prawną (art. 66 § 6 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. Nr 240, poz. 2052), a składy Sądu Najwyższego nie mogą orzekać sprzecznie z nią dopóty, dopóki nie nastąpi zmiana stanu prawnego. Zasada ta ma zatem moc wiążącą także w rozpoznawanej sprawie.

W konsekwencji, uzasadniony jest zarzut wadliwego zastosowania art. 417¹ § 2 oraz 442 k.c. zamiast art. 160 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, roszczenie o odszkodowanie za szkodę będącą następstwem wadliwej decyzji administracyjnej przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca tę wadliwość, to jest jej nieważność, jako wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., albo stwierdzająca, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. W okolicznościach sprawy ustalono, że decyzje nadzorcze zostały wydane w dniu 1 września 2008 r. Data, w której stały się ostateczne te decyzje, wyznacza zatem początek biegu przedawnienia.

Podzielić należy również stanowisko skarżących co do potrzeby przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego dla ustalenia wartości utraconych przez powodów nieruchomości. Skarżący w apelacji ponowili, zgłaszany w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji, wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego. Zaniechanie przeprowadzenia tego dowodu uzasadnia zarzut naruszenia art. 217 § 2 k.p.c. w związku z art. 227 k.p.c. Przepis art. 217 § 2 k.p.c. dopuszcza pominięcie zgłoszonych dowodów wówczas, gdy okoliczności sprawy zostały już dostatecznie wyjaśnione, zgodnie z twierdzeniem strony zgłaszającej te dowody, lub jeżeli strona dowody te powołuje dowody jedynie dla zwłoki. Sąd Apelacyjny nietrafnie ocenił zgłoszony dowód z opinii biegłego jako zbędny czy wręcz, z uwagi na brzmienie tezy dowodowej niedopuszczalny, skoro wiadomości specjalne biegłego mogły być przydatne dla określenia np. stopnia zużycia budowli, jeśli takie na nieruchomości znajdują się. Ponadto, jak wynikało z ustaleń Sądu, jedna z nieruchomości pozostaje niezabudowana, zatem jej stan w dacie wskazywanej

przez sąd, nie nasuwał, jak się wydaje wątpliwości i nie było przeszkód dla ustalenia jej wartości za pomocą dowodu z opinii biegłego. Przez zaniechanie przeprowadzenia takiego dowodu doszło do ograniczenia prawa strony powodowej do udowodnienia zgłoszonego roszczenia.

Mając na uwadze, że rozstrzygnięcie zapadło bez uwzględnienia treści wskazanego powyżej art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a., a także z naruszeniem art. 217 § 2 k.p.c., wyrok Sądu drugiej instancji podlegał uchyleniu, a sprawa przekazaniu do ponownego rozpoznania temu Sądowi (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.). O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ w związku z art. 391 § 1 k.p.c.