



Sygn. akt IV CSK 230/10

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 kwietnia 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

SSN Irena Gromska-Szuster

w sprawie z powództwa Edwarda D.

przeciwko Gminie Miasta G. i Skarbowi Państwa - Wojewodzie P.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 7 kwietnia 2011 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej Skarbu Państwa - Wojewody P.

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 29 września 2009 r.,

- I. **uchyła zaskarżony wyrok w pkt 1a w części uwzględniającej powództwo, w pkt 1b, 1c i w pkt 2 i 3 oraz zmienia wyrok Sądu Okręgowego z dnia 27 marca 2009 r. w pkt I, III i IV w ten sposób, że powództwo w całości oddala;**

- II. zobowiązuje powoda Edwarda D. do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa - Wojewody P. kwoty 387 450,98 zł (trzysta osiemdziesiąt siedem tysięcy czterysta pięćdziesiąt złotych dziewięćdziesiąt osiem groszy) zapłaconej przez pozwanego na podstawie prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 29 września 2009 r.;
- III. kosztami procesu za obie instancje oraz kosztami postępowania kasacyjnego obciąża powoda, pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu w Sądzie pierwszej instancji.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 27 marca 2009 r. zasądził na rzecz powoda Edwarda D. od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę P. kwotę 1.250.000 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 22 lipca 2006 r., oddalił zaś powództwo w stosunku do pozwanej Gminy Miasta G. Z ustaleń wynika, że decyzją Wojewody G. z dnia 17 lutego 1992 r. stwierdzono nieważność decyzji Zarządu Miejskiego w G. z dnia 9 marca 1948 r. nr 1301/47/11 o przydzieleniu Stanisławie G.-D. i Edwardowi D. do naprawy budynku uszkodzonego wskutek wojny, znajdującego się na nieruchomości nr 6/6a (obecnie nr 28/30) przy ulicy J. w G., orzeczenia Zarządu Miejskiego w G. Wydziału Technicznego Oddziału Nadzoru Budowlanego z dnia 10 czerwca 1948 r. uznającego naprawę wyżej wskazanego budynku za naprawę gruntowną oraz orzeczenia Kierownika Wydziału Budownictwa Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w G. z dnia 19 kwietnia 1952 r., uznającego, iż odbudowany budynek był zniszczony w 74 % i wskutek jego gruntownej naprawy Stanisława G.-D. i Edward D. uzyskali prawo nieodpłatnego użytkowania tego budynku na 20 lat. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że powyższe orzeczenia zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa. Decyzją z dnia 7 marca 1994 r. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdził nieważność powyższej decyzji Wojewody G. z dnia 17 lutego 1992 r., następnie jednak ta decyzja została uchylona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 1 grudnia 1994 r. (sygn. akt IV SA 734/94). W dniu 26 listopada 1997 r. Stanisława G.-D. i Edward D. na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. złożyli do Wojewody G. wnioski o oddanie Stanisławie G.-D. w użytkowanie wieczyste udziału 2/3 przedmiotowej nieruchomości oraz przeniesienie własności udziału 2/3 we własności budynku znajdującego się na tej nieruchomości, jak również o oddanie Edwardowi D. w użytkowanie wieczyste udziału 1/6 nieruchomości i przeniesienie własności udziału 1/6 budynku, ewentualnie o przyznanie odszkodowania Stanisławie G.-D. w kwocie 1.000.000 zł, a Edwardowi D. w kwocie 250.000 zł. W uzasadnieniu wniosku wskazali, iż dotyczy on naprawienia szkody wyrządzonej wskutek wydania decyzji z 1948 r. i 1952 r., których nieważność stwierdzono decyzją Wojewody G. z dnia 17 lutego 1992 r. Wojewoda G. decyzją z dnia 23 lutego 1998 r. odmówił im przyznania powyższego odszkodowania uznając, że

wniosek został złożony po upływie określonego w art. 160 § 6 k.p.a. trzyletniego terminu przedawnienia od momentu, gdy decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. stała się ostateczna.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 4 czerwca 2004 r. (sygn. akt I C 1260/03) nakazał pozwanej Gminie Miasta G. złożyć powodowi oświadczenie woli o oddaniu w użytkowanie wieczyste udziału wynoszącego 13/16 części w nieruchomości na okres 99 lat wraz z nieodpłatnym przeniesieniem na jego rzecz takiego samego udziału w prawie własności budynku, znajdującego się na tej działce z jednoczesnym zobowiązaniem powoda do zapłaty na jej rzecz proporcjonalnie do uzyskanego udziału ustalonej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. W dniu 14 marca 2006 r. powód przejął od pozwanej posiadanie przedmiotowej nieruchomości; został też wpisany do księgi wieczystej jako użytkownik wieczysty gruntu w udziale wynoszącym 13/16 części nieruchomości. Do dnia 14 marca 2006 r. wszystkie pomieszczenia w przedmiotowym budynku były zajęte i w tym okresie były wynajmowane przez pozwaną Gminę. Wysokość dochodów, jakie powód mógłby osiągnąć z najmu lokali w przedmiotowej nieruchomości w okresie od dnia 17 października 1997 r. do dnia 13 marca 2006 r. wynosi 2.470.000 zł przy uwzględnieniu, że jego udział w prawie użytkowania wieczystego gruntu oraz własności budynku wynosi 13/16.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, powództwo zasługiwało na uwzględnienie w stosunku do Skarbu Państwa, ponieważ jest on odpowiedzialny za szkodę powstałą na skutek ostatecznej decyzji administracyjnej i tym samym jest biernie legitymowany, zaś z powyższej przyczyny powinno zostać oddalone wobec pozwanej Gminy Miasta G.; niezależnie od niewykazania wysokości roszczenia wobec Gminy z tytułu bezumownego korzystania. Zarzut przedawnienia podniesiony przez pozwanego Sąd Okręgowy uznał za bezzasadny, ponieważ powód w toku procesu zmienił podstawę faktyczną roszczenia domagając się odszkodowania z tytułu utraconych korzyści w piśmie procesowym wniesionym w dniu 21 lipca 2006 r., czym został ostatecznie przerwany bieg terminu przedawnienia takiego roszczenia (określonego w art. 160 § 6 k.p.a. i art. 442¹ k.c.). Powód nie miał możliwości dochodzenia naprawienia szkody z tytułu utraconych korzyści przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia

23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02) ponieważ wcześniej skuteczne dochodzenie odszkodowania w zakresie utraconych korzyści na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. było niemożliwe. Taką sytuację prawną należy zrównać z sytuacją strony, która na skutek siły wyższej była pozbawiona możliwości dochodzenia swych praw, a bieg terminu przedawnienia przedmiotowego roszczenia rozpoczął się dopiero od dnia 23 września 2003 r. ulegając przerwaniu wobec zgłoszenia żądania przez powoda.

Na skutek apelacji pozwanego Skarbu Państwa Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 29 września 2009 r. zmienił powyższy wyrok, obniżając zasądzoną od Skarbu Państwa kwotę do 387.450,98 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 22 czerwca 2007 r. W ocenie tego Sądu, wytoczenie powództwa skutkujące przerwaniem biegu terminu przedawnienia w stosunku do pozwanego nastąpiło dopiero w dniu 29 maja 2007 r., tj. w chwili złożenia przez powoda wniosku o dopozwanie Skarbu Państwa. Szkoda w postaci utraconych korzyści nie powstała jednorazowo ani w chwili wydania decyzji z dnia 17 lutego 1992 r. stwierdzającej nieważność decyzji administracyjnych z 1948 r. i z 1952 r., ani w chwili wydania wskazanych decyzji, lecz powstawała sukcesywnie za cały okres, w jakim na skutek wydania decyzji uznanych następnie za nieważne istniał stan niezgodny z prawem przysługującym powodowi (jego poprzednikom prawnym). Skutkiem wydania decyzji z lat 1948 i 1952 było nie tylko pozbawienie poprzedników prawnych powoda możliwości nabycia tytułu prawnego do przedmiotowej nieruchomości, czyli wyrządzenie szkody w postaci szkody rzeczywistej, ale także pozbawienie ich możliwości czerpania pożytków z tej nieruchomości, co mieści się w zakresie szkody, ujmowanej jako utrata spodziewanych korzyści. Szkoda po stronie uprawnionych powstaje tak długo, jak długo istnieje stan niezgodny z prawem, czyli dopóki uprawnieni nie uzyskali tytułu prawnego do nieruchomości, który przysługiwałby im, gdyby nie zostały wydane wadliwe decyzje. Końcowym terminem odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa wobec powoda z tytułu utraconych korzyści jest dzień 29 września 2005 r., w którym odzyskał tytuł prawny do nieruchomości. Sąd Apelacyjny nie podzielił poglądu, zgodnie z którym dla możliwości dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody w postaci utraconych korzyści nie ma istotnego znaczenia data stwierdzenia niezgodności z Konstytucją

art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim ograniczał możliwość dochodzenia naprawienia szkody, wyrządzonej wadliwą decyzją administracyjną jedynie do strat rzeczywistych. Przed stwierdzeniem niekonstytucyjności takiego ograniczenia obowiązywał stan prawny, który całkowicie wyłączał możliwość skutecznego dochodzenia naprawienia innych szkód wyrządzonych decyzją, której nieważność została następnie stwierdzona. Zmiana tego stanu prawnego była następstwem wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02), mającego moc konstytutywną. Z wyroku Trybunału wynikało, że częściowa utrata mocy obowiązującej art. 160 § 1 k.p.a. ma zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., tj. od daty wejścia w życie Konstytucji. W konsekwencji nie można uznać, zdaniem Sądu, że bieg terminu przedawnienia przedmiotowego roszczenia mógł następować także w okresie przed wydaniem wyroku przez Trybunał. Orzeczenie Trybunału nie wywołuje skutków prawnych z chwilą samego wydania, lecz dopiero z chwilą jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, stąd częściowa utrata mocy obowiązującej przez art. 160 § 1 k.p.a. nastąpiła w dniu 29 września 2003 r. (Dz. U. z 2003 r., nr 170, poz. 1660). W związku z tym pierwszym dniem, w którym teoretycznie mógł rozpocząć się bieg terminu przedawnienia przedmiotowego roszczenia był dzień 30 września 2003 r. Dla oceny zasadności roszczenia w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa znaczenie ma też okoliczność, że jego zgłoszenie w relacji między tymi stronami nastąpiło już po uchyleniu art. 160 k.p.a. i po wejściu w życie art. 417¹ k.c. (po dniu 31 sierpnia 2004 r.), wymagało zatem oceny, jakie przepisy - dotychczasowe czy nowe - powinny mieć zastosowanie w tym wypadku. W opinii Sądu Apelacyjnego, za okres od dnia 1 września 2004 r. do tego roszczenia ma zastosowanie obecnie obowiązujący art. 417¹ § 2 k.c. dotyczący naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji uznanych następnie za niezgodne z prawem i art. 442¹ § 1 k.c., a okresie od dnia 17 października 1997 r. do dnia 31 sierpnia 2004 r. zastosowanie ma przepis art. 160 k.p.a., ale bez uznanego przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją ograniczenia zakresu odpowiedzialności jedynie do szkody rzeczywistej, gdyż zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r., nr 162,

poz. 1692) do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 k.c. oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia jej wejścia w życie. Sąd Apelacyjny ostatecznie uznał, że dochodzone w tej sprawie roszczenie odszkodowawcze powoda z tytułu utraconych korzyści zasługuje na uwzględnienie jedynie za okres od dnia 29 maja 2004 r., ponieważ za okres wcześniejszy uległo przedawnieniu na podstawie art. 160 § 6 k.p.a., licząc początek biegu terminu nie od daty ostateczności decyzji z dnia 17 lutego 1992 r., a od daty powstania wymagalnego roszczenia za poszczególne okresy miesięczne. Odszkodowanie należne powodowi od pozwanego za okres od dnia 29 maja 2004 r. do dnia 29 września 2005 r., tj. za 16 miesięcy, wynosi 387.450,98 zł (16 x 24.215,69 zł). Dalej idące żądanie powoda podlegało oddaleniu jako przedawnione (za okres przed 29 maja 2004 r.) lub niezasadne (za okres po 29 września 2005 r.).

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę P. zaskarżając go w całości i opierając skargę na naruszeniu prawa materialnego w postaci:

- a) art. 160 § 1 k.p.a. poprzez błędne przyjęcie, iż przepis ten w brzmieniu uwzględniającym orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie;
- b) art. 361 § 1 k.c. poprzez niewłaściwe przyjęcie, że w niniejszej sprawie przepis ten ma zastosowanie do pozwanego Skarbu Państwa;
- c) art. 160 § 6 k.p.a. poprzez przyjęcie, iż przepis ten nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie.

Wskazując na powyższe podstawy zaskarżenia skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i jego zmianę poprzez oddalenie powództwa oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W odpowiedzi skargę kasacyjną powód wniósł o jej oddalenie, oddalenie wniosku o wydanie orzeczenia restytucyjnego k.p.c. oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest zasadna. 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 ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., 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 zatem ma moc wiążącą także w rozpoznawanej sprawie. Wbrew zatem ocenie Sądu Apelacyjnego należy uznać, że podstawy roszczenia odszkodowawczego nie może stanowić art. 417¹ k.c. Zastosowanie tego przepisu stanowiło naruszenie prawa materialnego również dlatego, że wynika z ustaleń, iż zarówno decyzje z 1948 i 1952 roku, jak i decyzja nadzorcza wydane zostały przed dniem 1 września 2004 r., to jest przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Nie zachodzi zatem taka sytuacja, w której zdarzenie wyrządzające szkodę (wadliwe decyzje administracyjne) oraz decyzja nadzorcza zapadły w różnym stanie prawnym. Trafnie zarzucał skarżący, że dla naprawienia szkód powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej zastosowanie mają przepisy dotychczasowe i nie jest możliwe stosowanie do tego samego roszczenia zarówno art. 160 § 1 k.p.a. jak i art. 417¹ § 2 k.c, choćby skutki zdarzenia będącego źródłem szkody następowały także po tym dniu.

Zasadnie także zarzucał skarżący, że zakres odszkodowania przysługującego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje utraconych korzyści, lecz tylko szkodę rzeczywistą. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, wbrew ocenie Sądu Apelacyjnego, nie tworzy nowej normy prawnej, nie może stanowić zatem podstawy roszczenia obejmującego

utracone korzyści. Powołana na wstępie zasada prawna przesądza, że odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek wydania wadliwej decyzji administracyjnej, choćby ich utrata nastąpiła już po wejściu w życie Konstytucji. Nie było zatem podstaw do uwzględnienia żądania zasądzenia odszkodowania z tytułu utraconych korzyści w jakimkolwiek zakresie.

Zasadny okazał się także zarzut naruszenia art. 160 § 6 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. W okolicznościach sprawy ustalono, że decyzja nadzorcza została wydana w dniu 17 lutego 1992 r., następnie została uznana za nieważną decyzją z dnia 7 marca 1994 r., jednak ta ostatnia decyzja została uchylona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 1994 r. Dopiero zatem w tej dacie decyzja nadzorcza stała się ostateczna i ta data wyznacza początek biegu przedawnienia. Niewątpliwie zatem roszczenie o naprawienie szkody uległo przedawnieniu przed dniem wezwania skarżącego Skarbu Państwa do udziału w sprawie w charakterze pozwanego. Okoliczność zaś, że powód nie mógł czerpać pożytków z nieruchomości aż do dnia, w którym odzyskał jej posiadanie, nie ma dla biegu przedawnienia znaczenia, skoro odszkodowanie należne na podstawie art. 160 k.p.a. nie obejmuje tych utraconych pożytków.

W skardze kasacyjnej zgłoszony został wniosek restytucyjny na podstawie art. 415 k.c. Do wniosku tego, poza żądaniem jego oddalenia wobec merytorycznej niezasadności skargi kasacyjnej, powód w odpowiedzi na skargę kasacyjną się nie odniósł i nie zgłosił w tym zakresie żadnych zarzutów. W tej sytuacji nie było podstaw do odmowy uwzględnienia wniosku czy też przekazywania w tym zakresie sprawy do ponownego rozpoznania.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁶ oraz art. 415 zd. pierwsze k.p.c.