



Sygn. akt I CSK 289/10

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

SSN Hubert Wrzeszcz

w sprawie z powództwa Jana P.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawy
i Wojewodzie Mazowieckiemu

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 11 maja 2011 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku

Sądu Apelacyjnego

z dnia 13 października 2009 r.,

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

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 10 października 2008 r. oddalił powództwo Jana P. przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawy i Wojewodzie Mazowieckiemu o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną wydaniem przez Prezydium Rady Narodowej w m. st. Warszawie z naruszeniem prawa w dniu 29 czerwca 1965 r. decyzji nr 19/65, orzekającej o ustanowieniu użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni 3025 m², położonego przy ul. S. [...] w W., na rzecz Spółdzielczego Zrzeszenia Budowy Domów Jednorodzinnych z siedzibą w W.

Podstawę rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego stanowiły następujące ustalenia faktyczne.

Właścicielem nieruchomości o powierzchni 3025 m², położonej przy ul. S. [...] w W., była Zofia P., której następcą prawnym jest powód. Na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. z 1945 r., nr 50, poz. 279 z późn. zm.) z dniem 21 listopada 1945 r. nieruchomość ta przeszła na własność gminy m. st. Warszawy i w dniu 16 sierpnia 1948 r. została objęta przez nią w posiadanie. Z chwilą likwidacji gmin stała się własnością Skarbu Państwa (1950 r.), a następnie - w dniu 27 maja 1990 r. - Dzielnicy - Gminy W. M. i kolejno Gminy W. – C. W dniu 16 lutego 1949 r. Zofia P. złożyła, na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z 1945 r., wniosek o ustanowienie na jej rzecz prawa własności czasowej. Prezydium Rady Narodowej w m. st. Warszawie orzeczeniem z dnia 24 września 1954 r. rozpatrzyło wniosek odmownie.

Decyzją nr 19/65 z dnia 29 czerwca 1965 r. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie ustanowiło na rzecz Spółdzielczego Zrzeszenia Budowy Domów Jednorodzinnych w W. prawo użytkowania wieczystego nieruchomości położonej przy ul. S.[...], w skład której wchodziła przedmiotowa nieruchomość. W dniu wydania tej decyzji orzeczenie administracyjne z dnia 24 września 1954 r. odmawiające przyznania Zofii P. prawa własności czasowej nie było ostateczne, ponieważ nie zostało rozpoznane wniesione przez nią odwołanie od decyzji z 1954 r. W dniu 8 marca 2004 r. Jan P. wystąpił do Samorządowego Kolegium

Odwoławczego z wnioskiem o stwierdzenie wydania z naruszeniem prawa decyzji administracyjnej z 1965 r. Decyzją z dnia 31 maja 2005 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji, wskazując w uzasadnieniu, że wywołała nieodwołalne skutki prawne i z tego względu nie jest możliwe stwierdzenie jej nieważności, a jedynie stwierdzenie wydania jej z naruszeniem prawa. Wartość utraconego prawa użytkowania wieczystego Jan P. oszacował na kwotę 3.236.750 zł, a wniosek o przyznanie odszkodowania został rozpoznany odmownie.

Sąd Okręgowy uznał, że z uwagi na fakt, iż powód wskazał jako źródło szkody decyzję z dnia 29 czerwca 1965 r., podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa jest art. 160 k.p.a., pod warunkiem wypełnienia określonych w nim przesłanek. Roszczenie odszkodowawcze przewidziane w tym przepisie przysługuje jedynie podmiotom, które były stroną postępowania administracyjnego, w wyniku którego poniosły one szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Powód zaś nie był stroną tego postępowania, nie nadaje mu tego przymiotu fakt, że był stroną postępowania nadzorczego. W tej sytuacji, oraz z uwagi na brak związania wskazaną przez powoda podstawą prawną powództwa, Sąd Okręgowy uznał, że w oparciu o przedstawione fakty oraz wynikające z nich twierdzenia, roszczenie powinno zostać rozpatrzone na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, regulujących odpowiedzialność deliktową, w szczególności art. 417 k.c. i następných. W rozpoznawanej sprawie źródłem szkody jest decyzja administracyjna, stąd podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa może stanowić art. 418 k.c. W ocenie Sądu pierwszej instancji, roszczenie powoda nie zasługuje na uwzględnienie z uwagi na skutecznie podniesiony w sprawie zarzut przedawnienia. Zgodnie z art. 442 § 1 k.c., roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawnia się z upływem lat 10 od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę. W niniejszej sprawie 10-letni bieg terminu przedawnienia rozpoczął się z dniem ustanowienia na rzecz Spółdzielczego Zrzeszenia Budowy Domów Jednorodzinnych w W. prawa użytkowania wieczystego gruntu (tj. z dniem 29 czerwca 1965 r.) i upłynął 29 czerwca 1975 r. Przyjmując, że w tym okresie dochodzenie tego rodzaju roszczeń

przed sądami powszechnymi było utrudnione lub niemożliwe, istniała przeszkoda, powodująca, iż przedawnienie nie rozpoczęło biegu, która trwała aż do pierwszych demokratycznych wyborów do parlamentu w dniu 4 czerwca 1989 r. Termin przedawnienia upłynął zatem 4 czerwca 1999 r. Wobec tego, że powództwo w sprawie zostało wniesione w dniu 31 sierpnia 2007 r., roszczenie uległo przedawnieniu.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 13 października 2009 r. oddalił apelację powoda od powyższego wyroku

Podzielając ustalenia faktyczne Sąd Apelacyjny podkreślił, że powód konsekwentnie w toku całego procesu wywodził swoje żądanie jedynie z faktu wydania decyzji z 1965 r., która została uznana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. za wydaną z naruszeniem prawa (decyzja z dnia 31 maja 2005 r.). W ocenie Sądu Apelacyjnego, wykładnia na 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 z późn. zm.; dalej - ustawa nowelizująca) wskazuje, że w takiej sytuacji faktycznej i prawnej nie stosuje się przepisu art. 160 k.p.a., zastosowanie ma natomiast art. 417¹ k.c. Sąd ten powołał się na pogląd prawny wyrażony w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r. (sygn. akt III CZP 47/09) i w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r. (sygn. akt III CZP 101/08). Z przepisem art. 417¹ § 2 k.c., związany jest przepis dotyczący przedawnienia roszczeń z tytułu czynów niedozwolonych (tj. art. 442 k.c. sprzed jego nowelizacji z 2007 r. przewidując 10-letni termin przedawnienia, który biegnie od chwili, gdy wydana została będąca źródłem szkody decyzja administracyjna z dnia 29 czerwca 1965 r. Okres 10-letni zakończył się w niniejszej sprawie w dniu 29 czerwca 1975 r. i z tą datą nastąpiło przedawnienie. Odnosząc się do poglądu o tzw. zawieszeniu biegu przedawnienia ze względu na istnienie stanu zrównanego ze stanem siły wyższej (stanem zawieszenia wymiaru sprawiedliwości), Sąd Apelacyjny uznał, że konstrukcja zawieszenia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości może mieć swoje uzasadnienie przy dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych wywodzonych np. ze szkody powstałej wskutek zbrodni, zaś w sprawie odszkodowań za tzw. grunty warszawskie taki pogląd może budzić wątpliwości. Sąd Apelacyjny nie dostrzegł podstaw do oceny,

że powód lub jego poprzednicy prawni byli pozbawieni prawa do sądu, tym bardziej, że na takie pozbawienie w toku postępowania się nie powoływali.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł powód zaskarżając go w całości, opierając skargę na podstawie określonej w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. i zarzucając naruszenie art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw przez jego błędną wykładnię, polegającą na wyrażeniu poglądu, że dla ustalenia obowiązku zastosowania przepisów wprowadzonych tą ustawą albo przepisów art. 160 k.p.a. decydująca jest data wydania decyzji nadzorczej, niezależnie od tego, że zdarzeniem szkodzącym było wydanie nielegalnej decyzji w roku 1965, a w związku z tym niewłaściwe zastosowanie art. 417¹ § 2 k.c. oraz art. 442 k.c. w wersji obowiązującej przed dniem 10 sierpnia 2007 r.

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

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

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., tzn. przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), a decyzja nadzorcza wydana została po tym dniu, podstawą roszczeń odszkodowawczych są przepisy kodeksu cywilnego w brzmieniu obowiązującym w dacie, w jakiej została wydana decyzja nadzorcza. Pogląd taki był wyrażany w wielu orzeczeniach Sądu Najwyższego, w innych Sąd Najwyższy prezentował jednak pogląd odmienny. Ostatecznie 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

wyrażonej 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 zatem ma moc wiążącą także w rozpoznawanej sprawie.

Zasadny okazał się zatem zarzut błędnej wykładni art. 5 ustawy nowelizującej, a w konsekwencji wadliwego zastosowania art. 417¹ § 2 oraz 442 k.c. i wadliwego niezastosowania 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 31 maja 2005 r., ta data zatem wyznacza początek biegu przedawnienia.

Odmierna ocena powoduje, że zaskarżony wyrok nie mógł się ostać, wobec powyższego Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji, na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c.