



Sygn. akt III CSK 234/10

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 18 maja 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

SSN Wojciech Katner

SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa W. S. i M. B.

przeciwko Skarbowi Państwa-Wojewodzie M. i Staroście Powiatu G.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 18 maja 2011 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej Skarbu Państwa - Starosty Powiatu G.

od wyroku Sądu Apelacyjnego [...]

z dnia 3 marca 2010 r.,

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

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację Skarbu Państwa - Starosty Powiatu G. od wyroku wstępnego Sądu Okręgowego w K. z dnia 17 września 2009 r., którym uznane zostało za usprawiedliwione co do zasady roszczenie powodów W. S. i M. B. o zapłatę odszkodowań z tytułu wydania i wykonania niezgodnego z prawem orzeczenia Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w G. skierowane przeciwko Skarbowi Państwa Wojewodzie M. i Staroście Powiatu G.

Za podstawę tego orzeczenia przyjęte zostały następujące ustalenia i wnioski:

Od dnia 27 marca 1936 r. A. S. i M. S. byli współwłaścicielami nieruchomości o powierzchni 11,2858 ha położonej we wsi J. (obecnie B.), objętej księgą gruntową Lwh [...]. Spadkobiercami ich – M. S. zmarła w dniu 15 kwietnia 1945 r., a A. S. w dniu 22 lipca 1945 r.- zostali synowie J. S. i W. S., zaś J. S., zmarłego w dniu 17 grudnia 1947 r., powodowie po ½ części każde z nich. Opisana nieruchomość, będącą przedmiotem dziedziczenia, przeszła na własność Skarbu Państwa z dniem 1 października 1954 r. na podstawie orzeczenia Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w G. z dnia 29 września 1954 r., wydanego i wykonanego w ramach sankcjonowania stanu faktycznego powstałego w wykonaniu „Akcji Wisła”, w odniesieniu do J. S. Orzeczeniem z dnia 10 listopada 2006 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w N. stwierdziło nieważność orzeczenia Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w G. z dnia 29 września 1954 r. w części dotyczącej przejęcia na własność Skarbu Państwa nieruchomości, stanowiącej w dacie przejęcia, współwłasność W. S. i M. B., a w orzeczeniu ujętej jako własność J. S. Podstawą stwierdzenia nieważności było rażące naruszenie przepisów dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa niepozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (Dz. U. Nr 46, poz. 339). Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że powództwo jest usprawiedliwione w zasadzie, ponieważ powodowie wykazali przesłanki przewidziane w art. 417¹ § 2 k.c., który ma zastosowanie dla oceny ich roszczenia na podstawie art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy

– Kodeks cywilny i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz.1692, dalej - ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r.). Szkoda wynika z utraty nieruchomości oraz możliwości korzystania z niej i pozostaje w związku przyczynowym z wydaniem decyzji, uznanej za nieważną we właściwym trybie. Za nieuzasadniony uznał, podniesiony przez pozwanego, zarzut przedawnienia roszczeń, skoro bieg terminu przedawnienia rozpoczął się z chwilą, w której stała się ostateczna decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 10 listopada 2006 r. Z powołaniem na poglądy wyrażane w judykaturze Sąd Apelacyjny stwierdził, że chociaż źródłem szkody jest ostateczna decyzja niezgodna z prawem lub nieważna, to jednak decyzja stwierdzająca wydanie jej z naruszeniem prawa lub w warunkach nieważności stanowi zdarzenie zezwalające na dochodzenie naprawienia szkody. Jeśli decyzja nadzorcza wydana została po dniu 1 września 2004 r., to zastosowanie znajduje art. 417¹ § 2 k.c., a przedawnienie roszczeń podlega ocenie w oparciu o art. 442 § 1 k.c. Do czasu wniesienia pozwu nie upłynął termin przewidziany tym przepisem. Sąd ten uznał również, że brak jest podstaw do rozstrzygnięcia o kwestii reprezentacji Skarbu Państwa na etapie wyroku wstępnego.

Pozwany Skarb Państwa - Starosta Powiatu G. oparł skargę kasacyjną na podstawie przewidzianej art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. Zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie art. 442 § 1 w związku z art. 417¹ § 2 k.c. i art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że powstanie możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, wywołanych decyzją administracyjną, wydaną przed dniem 1 września 2004 r., rozumiane jako dzień wydania decyzji stwierdzającej jej nieważność po tym dniu, ma wpływ na ocenę początku biegu terminu przedawnienia tych roszczeń, a termin ten, co do roszczeń powodów, rozpoczął bieg od dnia wydania decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w dniu 10 listopada 2006 r. Skarżący domagał się uchylenia kwestionowanego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Powodowie wnieśli o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Za uzasadniony uznać należało zarzut naruszenia prawa materialnego - art. 442 § 1 k.c., aczkolwiek z innych przyczyn niż podniesione przez skarżącego. Określenie

właściwej podstawy prawnej przedawnienia poprzedzić trzeba ustaleniem przepisów regulujących prawną możliwość domagania się przez powodów przyznania dochodzonych roszczeń. Powództwo związane jest w żądaniem wyrównania szkody wywołanej wydaniem i wykonaniem orzeczenia Powiatowej Rady Narodowej z dnia 29 września 1954 r., którego skutkiem była utrata nieruchomości stanowiącej współwłasność powodów. Do jej uchylenia doszło orzeczeniem Samorządowego Kolegium odwoławczego z dnia 10 listopada 2006 r. Przyjąć należy, że szkoda została wyrządzona pierwszym orzeczeniem, a zatem określenie skutków tego szkodzącego zdarzenia, zgodnie z art. 3 k.c. i art. XXVI p.w.k.c., dokonane być powinno według przepisów ustawy obowiązującej w chwili jego zaistnienia. Prawo obowiązujące w tym czasie nie przewidywało odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone władczym działaniem jego organów. Odpowiedzialność wprowadzona ustawą z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243) - art. 4 ust. 1 - rozszerzona została, stosownie do art. 6 tej ustawy, do szkód wyrządzonych przed jej wejściem w życie, co miało miejsce z dniem 28 listopada 1956 r. W tym zakresie ustawa wprowadziła wyjątek od zasady nieretroakcji. Z kolei w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8, dalej – ustawa o NSA.) zamieszczone zostało uregulowanie art. 140 k.p.a., oznaczone w późniejszym czasie (poczynając od ogłoszenia jednolitego tekstu tego Kodeksu w Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26), jako art. 160, któremu nadano moc wsteczną. Z przepisu art. 13 ust. 2 ustawy o NSA. wynika, że roszczenie o odszkodowanie przewidziane w art. 140 k.p.a. (później art. 160) służy w przypadkach, gdy uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji bądź stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem przepisu art. 137 § 1 (art. 156 § 1 po ujednoczeniu tekstu), nastąpiło po wejściu w życie tej ustawy, z dniem 1 września 1980 r. Jednoznacznie przyjęto w orzecznictwie, że unormowanie to dotyczy wszystkich wypadków stwierdzenia nieważności decyzji, niezależnie od daty wydania decyzji wadliwej (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2008 r., I CSK 477/07, niepubl.; z dnia 6 marca 2008 r., I CSK 472/07, niepubl.; z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 450/07, OSNC-ZD 2009/A/4). Przepis art.

160 k.p.a. traktowany był jako wyłączna, odrębna w stosunku do art. 417 i art. 418 k.c., podstawa odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNC 1989/9/129; wyrok z dnia 7 stycznia 1998 r., II CKN 550/97, OSNC 1998/7-8/120), także w odniesieniu do szkód spowodowanych wydaniem wadliwej decyzji w jakimkolwiek czasie przed wejściem w życie ustawy o NSA., jeżeli stwierdzenie nieważności takiej decyzji lub wydanie jej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. nastąpiło po tej chwili. Uchylenie tego przepisu przez art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692, dalej – ustawa z 17 czerwca 2004 r.), z mocą od dnia 1 września 2004 r., nie stanowiło przeszkody do dalszego stosowania go, w oparciu o art. 5 tej ustawy, do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie. Do kategorii tych „zdarzeń i stanów prawnych” zaliczana jest decyzja wadliwa i uregulowania prawne stosowane w tym czasie do określenia jej skutków. Wynika stąd, że chwila wydania wadliwej decyzji przesądza o stosowaniu art. 160 k.p.a. Jeżeli miała ona miejsce przed dniem 1 września 2004 r., to nawet w przypadku wydania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji wadliwej po tej dacie, do oceny roszczenia przyjąć trzeba art. 160 k.p.a. Decyzja nadzorcza nie stanowi czynu niedozwolonego ani jego elementu, a jedynie prejudykat, stwierdzający jedną z przesłanek, warunkujących możliwość skutecznego dochodzenia odszkodowania. Ta ostateczna decyzja, zawierająca stwierdzenie nieważności decyzji z przyczyn przewidzianych art. 156 § 1 lub art. 158 § 2 k.p.c., przesądza o bezprawności działania organu przy wydawaniu decyzji, ma moc wsteczną i jest wiążąca w postępowaniu cywilnym. Nie ma natomiast prawnego znaczenia data złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności wadliwej decyzji.

Z uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, Biul. SN 2011/3/12 oraz poprzedzających ją, powołanych w jej motywach uchwał i wyroków Sądu Najwyższego wynika, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność stwierdzono po tym dniu, ma

zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Uchwała ta jest wiążąca, zgodnie z art. 61 § 6 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) i zawarte w niej wywody prawne przyjąć należy również w rozpoznawanej sprawie. Wobec tego zarzut przedawnienia roszczeń powodów podlega ocenie na gruncie wymienionego uregulowania - art. 160 § 6 k.p.a., a zatem z wyłączeniem konieczności wyczerpania trybu przewidzianego § 4 i 5 tego przepisu. Nie ma natomiast zastosowania art. 442 § 1 k.p.c. Nie zasługuje na podzielenie pogląd skarżącego, że do przedawnienia roszczeń mogłoby dojść przed uzyskaniem przez poszkodowanych możliwości skutecznego ich dochodzenia. Podkreślenia wymaga, że objęte obowiązkiem stosowania, przewidzianym powołanym już art. 61 § 6 ustawy o Sądzie Najwyższym, jest również stanowisko zawarte w punkcie drugim wskazanej uchwały z dnia 31 marca 2011 r., przyjmujące, że jeżeli wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

W treści art. 318 § 1 k.p.c., jednolicie rozumianej, wskazano, że wyrok wstępny powinien rozstrzygać o istnieniu konkretnego stosunku prawnego lub prawa, z którego wynika dochodzone roszczenie. Zwrot „zasada” odnosi się do przedmiotowej i podmiotowej strony procesu, a zatem do wszystkich elementów stosunku prawnego z wyjątkiem rozmiaru świadczenia. Nie można przesądzić o konkretnym stosunku prawnym bez zindywidualizowania połączonych nim podmiotów (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2005 r., IV CK 446/04, niepubl; z dnia 7 maja 2008 r., II CSK 12/08, OSNC ZD 2009/2/46; z dnia 8 lipca 2010 r., II CSK 85/10, niepubl.). Wymaganie to dotyczy także Skarbu Państwa, a co za tym idzie obowiązku właściwego, stosownie do art. 67 § 2 k.p.c., określenia jednostki organizacyjnej, która powinna go reprezentować. Przeciwwstawienie w art. 318 § 1 k.p.c. zasadzie roszczenia, jego spornej wysokości, oznacza, zgodnie z art. 318 § 2 k.p.c., że dalsza rozprawa dotyczyć będzie jedynie „spornej wysokości żądania”.

Z powyższych względów zaskarżony wyrok należało, w oparciu o art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., uchylić i sprawę przekazać do ponownego rozpoznania. Orzeczenie

o kosztach postępowania kasacyjnego pozostawione zostało końcowemu rozstrzygnięciu na podstawie art.108 § 2 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.

db