



Sygn. akt IV CSK 151/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 listopada 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa W. W. - . i in. , przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 9 listopada 2012 r.,
skargi kasacyjnej powodów
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 21 października 2011 r.,

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

Uzasadnienie

Powodowie – /.../ wnieśli ostatecznie o zasądzenie solidarnie od pozwanego Skarbu Państwa kwoty 1.580.630 zł z ustawowymi odsetkami od kwoty 76.000 zł od 3 marca 2007 r. do 23 kwietnia 2009 r. i od kwoty 1.580.630 zł od 24 kwietnia 2009 r., jako odszkodowania za szkodę wyrządzoną im – skierowaną do nieżyjącej już wówczas J. Z. – decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w /.../ z 18 listopada 1971 r. o wywłaszczeniu za odszkodowaniem nieruchomości położonej w C. o powierzchni 3,02 ha, której wydanie z naruszeniem prawa w części dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości stwierdził Minister Transportu i Budownictwa decyzją z 26 kwietnia 2006 r., a w części dotyczącej ustalenia odszkodowania stwierdził jej nieważność.

Skarb Państwa - Wojewoda X wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 29 września 2009 r. Sąd Okręgowy zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody solidarnie na rzecz powodów kwotę 1.584.630 zł z ustawowymi odsetkami od kwot 76.000 zł od 27 czerwca 2007 r. i 1.508.630 zł od 13 maja 2009 r., a w pozostałym zakresie powództwo oddalił.

Wyrokiem z 23 marca 2010 r. Sąd Apelacyjny na skutek apelacji pozwanego uchylił ten wyrok w pkt 1 i 3 i w tym zakresie przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania. Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, nie zaaprobował jednak ich oceny prawnej. Przyjął, że Sąd Okręgowy nie rozpoznał istoty sprawy, gdyż nie odniósł się do podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczenia.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, wyrokiem z 24 lutego 2011 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo.

Sąd Okręgowy ustalił, że J. Z. zmarła 10 października 1944 r. Jej spadkobiercami byli J. Z., Z. M., M.W. po 1/3 części. Przeprowadzili oni postępowanie spadkowe po zmarłej, ale nie ujawnili się w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości w C., oznaczonej jako parcele 4 i 5 o powierzchni 3,02 h. Nieruchomością w C. władali M. W. i J. Z. Wydzierżawili ją rolnikowi z C. Ich siostra Z. M. zamieszkiwała w Anglii. Pod koniec lat 70 – tych, kiedy zakończył się okres dzierżawy, M. W. dowiedziała się, że nieruchomość została przejęta przez wojsko. Inne nieruchomości J. Z., przylegające do działek wywłaszczonych w 1971

r., zostały już wcześniej wywłaszczone na potrzeby wojska. Przed 1971 r. Zarząd Lotniskowy Wojsk Lotniczych zwrócił się do J. Z. ujawnionej w księdze wieczystej nieruchomości jako jej właścicielka, z propozycją jej zakupu za kwotę 9.155 zł. Wobec braku odpowiedzi wszczęto postępowanie wywłaszczeniowe. Decyzją z 18 listopada 1971 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej orzekło o wywłaszczeniu za odszkodowaniem w kwocie 11.383 zł nieruchomości położonej w C., oznaczonej jako parcele 4 i 5 o powierzchni 3,02 h, stanowiącej własność J. Z.

J. Z. i M. W. 3 marca 1999 r. wystąpili do Centralnego Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w Warszawie z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej z 18 listopada 1971 r. Decyzją z 26 kwietnia 2006 r. Minister Transportu i Budownictwa stwierdził wydanie decyzji z 18 listopada 1971 r. w części dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości z naruszeniem prawa, a w części dotyczącej ustalenia odszkodowania stwierdził jej nieważność.

M. W. zmarła, a jej spadkobiercami testamentowymi są H. Ż., W. W. –R. i B. W. po 1/3.

Spadkobiercy J. Z. wystąpili o odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwej decyzji. Ich wniosek złożony na drodze administracyjnej został zwrócony. Z pozwem do sądu powszechnego wystąpili 4 lipca 2007 r.

W ślad za poglądem wyrażonym przez Sąd Apelacyjny przy rozpoznaniu sprawy po raz pierwszy, Sąd Okręgowy stwierdził, że roszczenie powodów dotyczy stanu prawnego złożonego z kilku zdarzeń, z których pierwszym jest uprawomocnienie się decyzji wywłaszczeniowej z 18 listopada 1971 r., a drugim - uprawomocnienie się decyzji z 26 kwietnia 2006 r., stwierdzającej częściowo, że wydanie decyzji wywłaszczeniowej nastąpiło z naruszeniem prawa oraz stwierdzającej jej nieważność co do rozstrzygnięcia o odszkodowaniu. Do oceny skutków tego złożonego zdarzenia prawnego należało stosować ustawę, która obowiązywała, gdy zrealizował się ostatni jego element, to jest 26 kwietnia 2006 r.

Z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692; dalej – ustawa nowelizująca) wynika, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych po dniu jej wejścia w życie

stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro decyzja Ministra Budownictwa stała się ostateczna po 1 września 2004 r., to roszczenie powodów powinno być rozpatrywane na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. Źródłem szkody i odpowiedzialności za nią jest ostateczna decyzja wywłaszczeniowa, a nie decyzja nadzorcza. Ustawodawca nie uzależnił jednak biegu przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem decyzji od wydania decyzji nadzorczej, choć uznał te decyzje za materialnoprawną przesłankę dochodzenia roszczenia. Do rozpoczęcia biegu przedawnienia wystarczy zatem sama świadomość doznanej szkody. Powodowie o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia wiedzieli od lat 70-tych. Do ich roszczenia ma zatem zastosowanie trzyletni termin przedawnienia z art. 442 k.c., który upłynąłby jeszcze zanim uzyskali możliwość dochodzenia odszkodowania. W okresie zawieszenia wymiaru sprawiedliwości, to jest w czasie od uprawomocnienia się wadliwej decyzji do 4 czerwca 1989 r. nie można było jednak skutecznie dochodzić roszczeń o naprawienie szkód wynikłych z wydania wadliwych decyzji wywłaszczeniowych. Termin przedawnienia roszczenia powodów liczony powinien być od 4 czerwca 1989 r. i przy takim założeniu minął 4 czerwca 1992 r. Skoro powodowie wystąpili z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji wywłaszczeniowej dopiero 5 marca 1999 r., a z pozwem o odszkodowanie - 4 lipca 2007 r., to ich roszczenie podlegało oddaleniu jako przedawnione.

Wyrokiem z 21 października 2011 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powodów od wyroku Sądu Okręgowego z 24 lutego 2011 r. Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne tego Sądu i stwierdził, że ocena prawna, która legła u podstaw wydanego rozstrzygnięcia odpowiada ocenie prawnej i wskazaniom co do dalszego postępowania sformułowanym przy rozpoznawaniu apelacji od poprzednio wydanego rozstrzygnięcia w sprawie. Sąd Apelacyjny wskazał, że ocena ta odbiega od poglądu wyrażonego w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), ale na mocy art. 386 § 6 k.p.c. wiąże w sprawie ta właśnie ocena, a nie pogląd wyrażony w abstrakcyjnej uchwale.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 21 października 2011 r. powodowie zarzucili, że wyrok ten zapadł z naruszeniem przepisów

procesowych (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), to jest: art. 386 § 6 k.p.c. w zw. z art. 60 § 1, w zw. z art. 61 § 1 i § 6 w zw. z art. 62 § 1 *a fortiori* ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. nr 240, poz. 2052 ze zm.), polegającym na błędnym uznaniu, że Sąd był związany oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w uzasadnieniu swojego wyroku z 23 marca 2010 r., chociaż ocena ta i wskazania były sprzeczne z wykładnią dokonaną w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10; - art. 386 § 6 k.p.c. poprzez błędne uznanie, że Sąd był związany oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w uzasadnieniu wyroku z 23 marca 2010 r., w sytuacji, gdy zastosowanie się do tej oceny i do przedmiotowych wskazań w oczywisty sposób prowadziło do naruszenia prawa materialnego, to jest art. 160 § 1 i 6 k.p.a. oraz art. 442 § 1 k.c. oraz art. 417¹ § 2 k.c., art. 5 ustawy nowelizującej.

Powodowie zarzucili nadto, że zaskarżony wyrok zapadł z naruszeniem prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.), to jest: art. 160 § 6 i art. 160 § 1 k.p.a. przez błędne niezastosowanie; - art. 442 § 1 i 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 5 ustawy nowelizującej, poprzez uznanie, że do naprawienia szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu należy zastosować te przepisy; - art. 5 k.c. poprzez jego niezastosowanie przy ocenie powołania się pozwanego na zarzut przedawnienia.

Skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz poprzedzającego go wyroku Sądu pierwszej instancji w całości i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania względnie o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania względnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę wyroku Sądu Okręgowego i uwzględnienie powództwa w całości.

Pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Motywując swoje rozstrzygnięcie w sprawie, oparte na odmiennej wykładni przepisów o przedawnieniu roszczenia odszkodowawczego niż przyjęta w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), Sąd Apelacyjny odwołał się do art. 386 § 6 k.p.c. Stosownie do tego przepisu, ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w wyroku sądu drugiej instancji wiążą także ten sąd przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Ocena prawna, o której mowa w art. 386 § 6 k.p.c. musi pozostawać w związku z zakresem poprzedniego rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji. Dotyczy ona przepisów prawa materialnego i procesowego zastosowanych lub wymagających zastosowania w sprawie, a składa się na nią wyjaśnienie przez sąd drugiej instancji istotnej ich treści oraz właściwego sposobu wykładni. Według utrwalonej wykładni, art. 386 § 6 k.p.c. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wiążą o tyle, o ile nie zmieniły się przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie oraz o ile przy ponownym rozpoznaniu sprawy nie zostaną ustalone inne okoliczności faktyczne, modyfikujące poprzednio rozważoną podstawę faktyczną rozstrzygnięcia (wyroki Sądu Najwyższego z 4 listopada 1967 r., I CR 381/67, OSNCP 1968, nr 7, poz. 122; z 27 lipca 1971 r., II CR 47/71, OSPiKA 1972, nr 3, poz. 48; z 24 kwietnia 2002 r., IV CKN 946/00, LEX nr 560881).

Zmianą stanu prawnego sprawy, która by usprawiedliwiała odstępstwo od związania oceną prawną (art. 386 § 6 k.p.c.), nie jest sytuacja, gdy Sąd Najwyższy – w związku z udzieleniem odpowiedzi na pytanie prawne zadane mu w innej sprawie, na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., z rozstrzygnięciem o zagadnieniu prawnym na podstawie 61 w zw. z art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym bądź z rozstrzygnięciem o rozbieżnościach w orzecznictwie sądowym na podstawie art. 61 w zw. z art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym – dokona wykładni przepisu prawa wyłożonego przez sąd drugiej instancji przy poprzednim rozpoznaniu sprawy. Z art. 390 § 2 k.p.c. wynika, że uchwała rozstrzygająca zagadnienie prawne przedstawione na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. wiąże w danej sprawie, a zatem – podmiotowo – te sądy, które rozpoznają sprawę, w której jej dokonano. Skutki podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne lub rozbieżności w orzecznictwie oraz granice podmiotowe ich wiązania określa art. 61

§ 6 i 62 ustawy o Sądzie Najwyższym. Uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby z chwilą ich podjęcia uzyskują moc zasad prawnych, natomiast skład siedmiu sędziów może postanowić o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej. Jeżeli jakkolwiek skład Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi izby. Odstąpienie od zasady prawnej uchwalonej przez izbę, przez połączone izby albo przez pełny skład Sądu Najwyższego wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały odpowiednio przez właściwą izbę, połączone izby lub pełny skład Sądu Najwyższego. Z zacytowanych przepisów wynika zatem, że to składy orzekające Sądu Najwyższego związane są wykładnią prawa, która przyjęta została w uchwałach mających moc zasad prawnych.

Zmieniona wykładnia przepisu prawa wynikająca z orzecznictwa Sądu Najwyższego bezpośrednio nie ma wpływu na toczące się przed sądami powszechnymi postępowanie, w którym sąd drugiej instancji dokonał już oceny prawnej po myśli art. 386 § 6 k.p.c.

Zarzuty zgłoszone przez powodów w ramach drugiej podstawy kasacyjnej okazały się bezzasadne.

2. Trafne okazały się zgłoszone przez powoda w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa materialnego, to jest art. 5 ustawy nowelizującej, art. 160 k.p.a., a w konsekwencji także art. 442 § 1 k.c. (w brzmieniu obowiązującym do dnia jego uchylecia ustawą o zmianie ustawy - Kodeks cywilny z 16 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 538).

Szkoda, którą powodowie identyfikują z wyłączeniem na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości ich poprzedniczki prawnej, niewątpliwie miała źródło w decyzji z 18 listopada 1971 r., jednak dopiero 26 kwietnia 2006 r. powodowie uzyskali decyzję stwierdzającą wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa i następnie wystąpili z roszczeniami odszkodowawczymi przeciwko Skarbowi Państwa, jako zobowiązanemu do naprawienia szkody.

W dacie wydania decyzji stwierdzającej wydanie z naruszeniem prawa decyzji z 18 listopada 1971 r. zasady odpowiedzialności odszkodowawczej

za szkodę spowodowaną wykonywaniem władzy publicznej regulował już art. 417¹ § 2 k.c., w miejsce uchylonych z dniem 1 września 2004 r. art. 152, art. 160 k.p.a. i art. 161 § 5 k.p.a. (art. 2 ustawy nowelizującej). Przed 1 września 2004 r. art. 160 był podstawą roszczeń w stosunku do Skarbu Państwa o naprawienie szkody spowodowanej wydaniem decyzji dotkniętej wadami, o jakich mowa w art. 156 § 1 k.p.a. Decyzje w przedmiocie odpowiedzialności odszkodowawczej wydawał organ, który stwierdził nieważność decyzji. Zgodnie z § 6 art. 160 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie przedawniało się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Artykuł 160 § 2 k.p.a. przewidywał, że do odszkodowania należało stosować przepisy kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418.

Artykuł 5 ustawy nowelizującej stanowił jednak, że „do zdarzeń i stanów prawnych” powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej zastosowanie znajdują przepisy dotychczasowe. Na pytanie o to, w jaki sposób należy rozumieć użyte w art. 5 ustawy nowelizującej pojęcia „zdarzenie” i „stan prawny” w orzecznictwie i w nauce przez pewien czas udzielano rozbieżnych odpowiedzi. Wątpliwości związane ze stosowaniem tego przepisu zostały wyjaśnione w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), w której Sąd Najwyższy przyjął, 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. Zgodnie z art. 61 ust. 6 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), uchwała ta ma moc zasady prawnej.

W motywach uchwały Sąd Najwyższy wskazał, że zarówno art. 160 k.p.a., jak i art. 417¹ § 2 k.c. regulują odpowiedzialność z czynów niedozwolonych, a zatem za szkodę wyrządzoną przez wydanie decyzji naruszającej prawo. Decyzja nadzorcza nie jest elementem czynu niedozwolonego ani w świetle art. 160 k.p.a., ani w świetle art. 417¹ § 2 k.c.; jest natomiast wynikiem zgodnego z prawem

postępowania zmierzającego do usunięcia naruszeń prawa. Specyficzną cechą odpowiedzialności deliktowej przewidzianej w art. 160 k.p.a. oraz art. 417¹ § 2 k.c. jest natomiast uzależnienie skuteczności dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej wadliwej decyzji od uprzedniego stwierdzenia jej niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu.

Gdy chodzi o kwestię przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, to Sąd Najwyższy przyjął, że stosowanie art. 160 § 1, 2 i 3 k.p.a. bez § 6, dotyczącego przedawnienia, byłoby nie do pogodzenia z założeniami przyświecającymi ustanowieniu przewidzianej w tych przepisach odpowiedzialności odszkodowawczej. Wobec możliwości domagania się na podstawie art. 160 k.p.a., w związku z jego mocą wsteczną, odszkodowania także za szkody wyrządzone decyzjami wydanymi przed kilkudziesięciu laty – jeżeli tylko ich nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa stwierdzono po dniu 31 sierpnia 1980 r. (por. art. 156 § 2 k.p.a.) – jedynym odpowiednim rozwiązaniem było przyjęcie, że przedawnienie roszczenia o odszkodowanie rozpoczyna bieg od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. Zastosowanie innego rozwiązania, spośród spotykanych sposobów określenia początku biegu przedawnienia roszczenia, czyniłoby tę odpowiedzialność iluzoryczną lub w najlepszym razie sprzyjało wikłaniu się stron w spory na tle przedawnienia dochodzonego roszczenia. Nie można odpowiedzialnie zakładać przekreślenia tego rozwiązania, w imię dostosowania prawa do wyższych standardów konstytucyjnych, przez ustawę nowelizującą, w odniesieniu do roszczeń o naprawienie szkód wyrządzonych wadliwymi decyzjami wydanymi przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, zwłaszcza przy uwzględnieniu rysujących się problemów na tle przedawnienia roszczenia, którego podstawę stanowi art. 417¹ § 2 k.c. Nie tylko więc art. 160 § 1, 2, i 3, ale i art. 160 § 6 k.p.a. ma na podstawie art. 5 ustawy nowelizującej zastosowanie w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej podjętymi przed 1 września 2004 r. ostatecznymi decyzjami administracyjnymi, których nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu.

Rozstrzygnięcie wydane w niniejszej nie uwzględnia zaprezentowanego wyżej stanowiska Sądu Najwyższego.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 w zw. z art. 398²¹ i art. 391 § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

jw