



Sygn. akt I CSK 732/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 września 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Wojciech Katner (przewodniczący)

SSN Agnieszka Piotrowska

SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa E. K.-R.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki
Morskiej

o odszkodowanie,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 19 września 2013 r.,

na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 13 czerwca 2012 r.,

**oddala skargę kasacyjną; zasądza od pozwanego na rzecz
powódki kwotę 3600 zł (trzy tysiące sześćset) tytułem kosztów
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 29 czerwca 2011 r., którym zasądzono na rzecz powódki kwotę 5614059 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wydania wyroku.

Rozstrzygnięcie to oparte zostało na następujących ustaleniach i wnioskach: Poprzednicy prawni powódki M. i J. małżonkowie W. byli właścicielami nieruchomości położonej w W. przy ulicy S. 4. Nieruchomość ta z dniem 21 listopada 1945 r. stała się własnością gminy m.st. Warszawy, w związku z postanowieniami dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), a w 1950 r. przeszła na własność Skarbu Państwa. Orzeczeniem z dnia 3 stycznia 1953 r. Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy odmówiło byłym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do gruntu wskazując, że został on przeznaczony w planie zagospodarowania przestrzennego na cele użyteczności publicznej. Decyzją z dnia 31 sierpnia 2001 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził, że decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 21 grudnia 1953 r. została wydana z naruszeniem prawa, doszło jednak do nieodwracalnych skutków prawnych, a decyzją z dnia 13 lutego 2002 r. utrzymał w mocy tę decyzję. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 21 listopada 2003 r. uchylił obie decyzje Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Po ponownym rozpoznaniu sprawy Minister Infrastruktury decyzją z dnia 7 lipca 2004 r. stwierdził, że decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 21 grudnia 1953 r. oraz poprzedzające ją orzeczenie Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 1953 r. zostały wydane z naruszeniem prawa. Minister Transportu i Budownictwa decyzją z dnia 28 grudnia 2005 r. utrzymał w mocy decyzję Ministra Infrastruktury z dnia 7 lipca 2004 r. Powódka wystąpiła w dniu 13 marca 2007 r. do Ministra Budownictwa o odszkodowanie za szkodę wywołaną wadliwą decyzją administracyjną, ale wniosek jej został zwrócony postanowieniem z dnia 17 lipca 2007 r., które zostało utrzymane w mocy postanowieniem Ministra Infrastruktury z dnia 18 lutego 2008 r. Na nieruchomości o powierzchni 1500 m² znajdowały się w 1953 r. dwa budynki frontowe, trzykondygnacyjny o kubaturze 9340 m³ i jednokondygnacyjny o kubaturze 340 m³, w których znajdowały się lokale

mieszkalne i usługowe. Wyrokiem z dnia 1 grudnia 1945 r. Sąd Grodzki w Warszawie przywrócił poprzednikom prawnym powódki posiadanie opisanej nieruchomości. Charakter zabudowy był zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego. Właściciele własnymi staraniami przywrócili budynki do ich przedwojennej funkcjonalności. Do czasu odmowy ustanowienia na ich rzecz własności czasowej wynajmowali lokale mieszkalne i usługowe, uzyskiwali czynsze regulowane. Wartość nieruchomości według stanu na dzień 21 grudnia 1953 r. i cen aktualnych, z uwzględnieniem obciążeń wynikających ze szczególnego trybu najmu lokali, wynosi 5614059 zł.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że źródłem szkody powódki była decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 21 grudnia 1953 r. utrzymująca w mocy decyzję Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 3 stycznia 1953 r., zaś decyzja Ministra Infrastruktury z dnia 7 lipca 2004 r. stanowiła prejudykat. Podstawą roszczenia powódki jest art. 160 § 1, 2, 3, i 6 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz.1692, dalej – „ustawa nowelizująca”), a określona szkoda stanowi stratę w jej majątku w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. Za nieuzasadniony uznał Sąd Apelacyjny zarzut przedawnienia roszczenia, przyjmując że dla określenia terminu przedawnienia miał zastosowanie art. 160 § 6 k.p.a., którego bieg rozpoczęty z dniem doręczenia powódce decyzji z dnia 7 lipca 2004 r., został przerwany złożeniem w dniu 13 marca 2007 r. wniosku o odszkodowanie.

Pozwany w skardze kasacyjnej powołał obie podstawy przewidziane w art. 398³ § 1 k.p.c. Naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie dotyczyło art. 160 § 4, § 5 i § 6 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy nowelizującej, polegało na przyjęciu, iż doszło do przerwania biegu przedawnienia roszczenia, które nie uległo przedawnieniu. Niewłaściwe zastosowanie obejmowało także art. 160 § 4 i § 5 w związku z art. 5 ustawy nowelizującej oraz art. 123 § 1 pkt 1 k.c., co miało wpływ na wynik sprawy, w związku z art.123 § 1 Skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku w punktach 2 i 3, dokonania zmiany wyroku Sądu pierwszej instancji przez oddalenie powództwa, ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego

rozpoznania. Ponadto wniósł o wydanie orzeczenia o zwrocie od powódki spełnionego świadczenia.

Powódka wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Roszczenie powódki dotyczyło odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek wydania z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. decyzji administracyjnej - orzeczenia z dnia 3 stycznia 1953 r. przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy, które zostało utrzymane w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 21 grudnia 1953 r., co stwierdzone zostało decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 7 lipca 2004 r. W wyniku ponownego rozpoznania sprawy na wniosek powódki Minister Infrastruktury decyzją z dnia 28 grudnia 2005 r. utrzymał decyzję z dnia 7 lipca w mocy. Decyzją wywołującą szkodę było zatem wskazane orzeczenie, utrzymane w mocy przez organ wyższego rzędu. Dochodzenie odszkodowania umożliwiło uzyskanie decyzji stwierdzającej naruszenie prawa, art. 156 § 1 k.p.c., która uzyskała cechę ostateczności.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 k.p.a. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (jedn. tekst Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071) decyzje są ostateczne, jeśli nie służy od nich odwołanie w administracyjnym toku instancji. Z art. 127 § 3 k.p.a. wynika, że od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Należało zatem uznać, że do czasu wydania decyzji w następstwie ponownego rozpoznania sprawy decyzja Ministra Infrastruktury z dnia 7 lipca 2004 r. nie mogła być traktowana jak decyzja ostateczna. Charakter zarówno wniosku, jak i postępowania nim zainicjowanego nie był jednoznaczny. W doktrynie wyrażone zostało zarówno stanowisko, że pierwsza decyzja nie traci waloru ostateczności, jak też odmienne, że postępowanie to w istocie jest postępowaniem odwoławczym. Wykładnia językowa przemawia za tym, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest nadzwyczajnym środkiem, służącym na decyzję ostateczną. Rezultat wykładni systemowej prowadzi jednak do

odmiennego wniosku, skoro art. 127 § 3 k.p.a. zamieszczony został w rozdziale 10 „Odwołania”, do rozpoznania wniosku stosuje się przepisy dotyczące odwołań od decyzji, to przyjęć trzeba, że wniosek ten traktować należy, jak zwyczajny środek zaskarżenia, mimo że nie wywołuje skutku dewolutywnego. Nowe brzmienie art. 16 § 1 k.p.a. stanowiące, że decyzje, od których nie służy również wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, są ostateczne potwierdza przedstawioną wykładnię art. 127 § 3 k.p.c. Należało zatem przyjąć, że w sytuacji, gdy od uzyskania przez decyzję cechy ostateczności zależą istotne dla strony skutki prawne, jak początek biegu terminu przedawnienia (art. 160 § 6 k.p.c.), nie można uznać jako daty uzyskania przymiotu ostateczności, daty pierwszej decyzji. Strona, która złożyła wniosek ma prawo oczekiwać na rezultat postępowania bez obawy o negatywne dla siebie konsekwencje, zwłaszcza jeśli dążyła do odzyskania nieruchomości.

Wykładnia art. 5 ustawy nowelizującej dokonana uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC Nr 7-8, poz.75 wskazuje, 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. Taka sama sytuacja ma miejsce w razie wydania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji wyrządzającej szkodę lub wydanie jej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. przed dniem 1 września 2004 r., ponieważ od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej właściwe dla rozpoznania sprawy o odszkodowanie jest postępowanie przed sądem powszechnym. Konsekwencją tego stanowiska jest wyeliminowanie trybu dochodzenia odszkodowania przed organem administracji publicznej, przewidzianego art. 160 § 4 i 5 k.p.a. Ustawa nowelizująca uchyliła art. 160 k.p.a (art. 2 pkt 2), a dalsze jego stosowanie dotyczy jedynie sytuacji objętych art. 5 tej ustawy.

Oznacza to, że zainicjowane przez powódkę, wnioskiem z dnia 13 marca 2007 r., postępowanie przed Ministrem Budownictwa było bezprzedmiotowe i nie mogło wywołać przerwy biegu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie. Nie była to bowiem czynność przed organem powołanym do rozpoznawania spraw danego rodzaju, o jakiej mowa w art. 123 pkt 1 k.c. Niewłaściwe jednak zastosowanie art. 160 § 4 i 5 k.p.c. nie miało wpływu na wynik sprawy. Złożenie

pozwu w dniu 30 kwietnia 2008 r. nastąpiło przed upływem trzyletniego terminu od daty decyzji z dnia 28 grudnia 2005 r., którą traktować należy jako datę uzyskania waloru ostateczności przez decyzję z dnia 7 lipca 2004 r.

Nie zasługiwał na podzielenie zarzut pozwanego, że doszło do naruszenia art. 160 § 1, 2 i 6 k.p.a., ponieważ roszczenie powódki nie uległo przedawnieniu.

Nawet gdyby podzielić stanowisko skarżącego, do czego nie było jednak podstaw, że ostateczność decyzji nadzorczej powinna być połączona z datą 7 lipca 2004 r., to za uzasadnione uznać należało twierdzenie powódki, że podniesienie zarzutu przedawnienia było przejawem nadużycia tego prawa. Wskazuje na to zarówno skomplikowany stan prawny, rozbieżność orzecznictwa Sądu Najwyższego, charakter roszczenia, jak i uciążliwość postępowania zmierzającego do uzyskania należnej rekompensaty.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną, ponieważ mimo częściowo błędnego uzasadnienia, zaskarżony wyrok odpowiada prawu. Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego oparte zostało na zasadzie odpowiedzialności za wynik sprawy na tym etapie postępowania, stosownie do art. 98 § 1 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.