



Sygn. akt II CSK 866/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 listopada 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Hubert Wrzeszcz (sprawozdawca)

SSN Maria Szulc

w sprawie z powództwa H. D., G.

i B. G.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 25 listopada 2015 r.,

skargi kasacyjnej powódek

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 13 marca 2014 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając
rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego w
orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem wstępnym z dnia 9 października 2013 r. Sąd Okręgowy w P. uznał roszczenie powódek o odszkodowanie za uzasadnione co do zasady.

Sąd ustalił, że dnia 4 listopada 1955 r. została wydana przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w P. decyzja o wywłaszczeniu na rzecz Zakładów „G.” nieruchomości położonej w P. przy ul. W., stanowiącej część działek nr 54, 55, 208, 795/53 i 797/56, o powierzchni 15 620 m², ujawnionej w księdze wieczystej KW nr [...]. Następcami prawnymi ówczesnych właścicieli nieruchomości są m.in. powódki.

Na wywłaszczonej nieruchomości utworzono działki nr 2710/54 i 942/208, o łącznej powierzchni 1,5315 ha, i założono dla tej nieruchomości nową księgę wieczystą KW [...]. W dniu 22 września 1993 r. wymienionym działkom nadano numery 127/1 i 127/2; obecnie pierwsza z nich ma powierzchnię 1,4526 ha, a druga - 718 m².

Nieruchomość objęta księgą wieczystą KW nr [...], będąca w zarządzie „G.”, stała się przedmiotem użytkowania wieczystego z dniem 5 grudnia 1990 r.; potwierdził to Wojewoda decyzją z dnia 27 lipca 1992 r.

W akcie notarialnym z dnia 15 lutego 1994 r. Skarb Państwa zobowiązał się wnieść do „G.” SA wkład niepieniężny w postaci zlikwidowanego w celu prywatyzacji przedsiębiorstwa Zakłady „G.”, z prawem użytkowania wieczystego gruntu i własności budynków. Nabycie prawa użytkowania wieczystego przez „G.” SA zostało ujawnione w księdze wieczystej KW [...]. Następnie cały majątek wymienionej spółki akcyjnej został wniesiony do „N.” SA, która umową notarialną z dnia 31 grudnia 2004 r. prawo użytkowania wieczystego gruntu sprzedała Przedsiębiorstwu „J.” SA w B.; obecnie użytkownikiem wieczystym gruntu jest „J.” sp. z o.o. w O.

Decyzją z dnia 21 marca 2008 r. Minister Infrastruktury stwierdził nieważność decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej z dnia 4 listopada 1955 r. o wywłaszczeniu nieruchomości, którą na skutek wniosku o ponowne rozpoznanie

sprawy utrzymał w mocy decyzją z dnia 27 maja 2009 r. Wniesione przez spółkę „J.” środki zaskarżenia, kwestionujące nieważność wymienionej decyzji, zostały oddalone.

Decyzją z dnia 8 marca 2011 r. Minister Infrastruktury orzekł, że decyzja Wojewody z dnia 27 lipca 1992 r. o ustanowieniu użytkowania wieczystego gruntu, objętego księgą wieczystą KW nr [...], zmieniona decyzją z dnia 20 kwietnia 1993 r., została wydana z naruszeniem prawa, stwierdzenie jej nieważności uniemożliwiła przyczyna wskazana w art. 156 § 2 k.p.a. Wymieniona decyzja została utrzymana w mocy decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 14 września 2011 r. Wniesioną od tej decyzji skargę, Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z dnia 25 maja 2012 r.

Odwołując się do uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), Sąd Okręgowy uznał, że do dochodzonego przez powódki odszkodowania ma zastosowania art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Sąd nie podzielił podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczenia, przyjmującego, że początek biegu terminu przedawnienia należy liczyć od - uznanej za ostateczną - decyzji Ministra Infrastruktury z dnia 21 marca 2008 r. Zdaniem Sądu dochodzone przez powódki roszczenie o odszkodowanie pozostaje w związku z decyzjami Ministra Infrastruktury z dnia 21 marca 2008 r. i z dnia 8 marca 2011 r. Jednakże roszczenie to stało się wymagalne dopiero z chwilą wydania przez Ministra Infrastruktury decyzji z dnia 8 marca 2011 r., stwierdzającej niezgodność z prawem ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu. Dopiero po wydaniu tej decyzji okazało się bowiem, że zwrot wyłączonej nieruchomości jest niemożliwy ze względu na przysługującą użytkownikowi wieczystemu ochronę z tytułu rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji i oddalił powództwo.

Sąd odwoławczy podzielił zarzut apelującego, że roszczenie odszkodowawcze uległo przedawnieniu, ponieważ decyzja Ministra Infrastruktury

z dnia 21 marca 2008 r. korzystała z przymiotu ostateczności w rozumieniu art. 16 k.p.a., termin przedawnienia, liczony od dnia jej wydania, upłynął zatem przed wniesieniem powództwa.

W skardze kasacyjnej, opartej na pierwszej podstawie, pełnomocnik powódek zarzucił naruszenie art. 160 § 6 w związku z art. 16 § 1 k.p.a., art. 160 § 6 k.p.a. w związku z art. 117 § i art. 6 k.c. oraz art. 160 § 1 k.p.a. Powołując się na tę podstawę wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygające znaczenie dla oceny zasadności skargi kasacyjnej ma kwestia, kiedy decyzja Ministra Infrastruktury z dnia 21 marca 2008 r., stwierdzająca nieważność decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej z dnia 4 listopada 1955 r. o wywłaszczeniu nieruchomości, stała się ostateczna w rozumieniu art. 16 k.p.a., albowiem roszczenie o odszkodowanie - zgodnie ze znajdującym w sprawie zastosowanie art. 160 § 6 k.p.a. - przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Sąd drugiej instancji uznał, odwołując się do orzecznictwa, że wspomniana decyzja Ministra Infrastruktury uzyskała przymiot ostateczności - mimo decyzji z dnia 29 maja 2009 r. zapadłej na skutek złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy - z dniem jej wydania, powództwo wniesione w dniu 28 marca 2012 r. podlegało zatem oddaniu z powodu przedawnienia dochodzonego roszczenia.

Kwestia, od jakiego dnia rozpoczyna się bieg - przewidzianego w art. 160 § 6 k.p.a. - przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej wskutek wydania wadliwej decyzji, jeżeli wadliwość ta została stwierdzona decyzją nadzorczą właściwego ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego wzbudziła wątpliwości w wypadkach, w których decyzja nadzorcza została wydana przed dniem 11 kwietnia 2011 r., a więc przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r.

Nr 6, poz. 18 - dalej "nowela z 2010 r."), do tego bowiem dnia z art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. wynikało, że decyzje, od których nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Ustawodawca nie przesądzał zatem - inaczej niż obecnie - znaczenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dla ostateczności decyzji. Powstawało pytanie - istotne także w aspekcie art. 160 § 6 k.p.a. - czy decyzja nadzorcza ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego jest ostateczna z chwilą jej doręczenia albo ogłoszenia stronie, skoro nie przysługuje od niej odwołanie, czy też jej ostateczność zależy - jak de lege lata - od złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Według części orzeczeń Sądu Najwyższego, wydana w pierwszej instancji decyzja nadzorcza ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego jest decyzją ostateczną w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a., nawet jeżeli strona złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. (wyroki z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08, OSNC-ZD 2009, nr D, poz. 94, i z dnia 6 listopada 2013 r., IV CSK 133/13, nie publ.). W orzecznictwie Sądu Najwyższego zostało jednak wyrażone również stanowisko odmienne, że za początek biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 160 § 6 k.p.a. nie można uważać daty pierwszej decyzji nadzorczej, lecz dopiero datę wydania decyzji w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy (wyroki z dnia 19 września 2013 r., I CSK 732/12, nie publ., i z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13, nie publ.)

Powstałe w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżności zostały rozstrzygnięte uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2015 r. III CZP 78/14 (OSNC 2015, nr 6, poz. 66). Sąd Najwyższy orzekł, że jeżeli w wyniku wydania przed dniem 1 września 2004 r. decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji strona poniosła szkodę, a właściwy minister lub samorządowe kolegium odwoławcze stwierdziło - po tym dniu, lecz przed dniem 11 kwietnia 2011 r. - nieważność tej decyzji albo jej wydanie z naruszeniem prawa, termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a. rozpoczyna bieg z chwilą bezskutecznego upływu terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w razie jego złożenia - z chwilą wydania decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Sąd Najwyższy, w składzie rozpoznającym niniejszą skargę kasacyjną, podziela przytoczoną uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego; nie ma potrzeby powtarzania zawartych w niej motywów rozstrzygnięcia, uchwała została bowiem opublikowana i są one powszechnie dostępne. To oznacza, że zarzut wydania zaskarżonego wyroku z naruszeniem art. 160 § 6 k.p.a. jest uzasadniony; nie zachodzi bowiem wskazana przez Sąd odwoławczy podstawa oddalenia powództwa z powodu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.). Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie (art. 108 § 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c.).

kc