



Sygn. akt I CSK 8/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 lutego 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

Protokolant Justyna Kosińska

w sprawie z powództwa M. R. i B. R.-L.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 11 lutego 2015 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 3 lipca 2013 r.,

- 1. oddala skargę kasacyjną**
- 2. zasądza od strony pozwanej na rzecz powódki B. R. – L. kwotę 5400 zł (pięć tysięcy czterysta) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

M. R. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę Mazowieckiego kwoty 304.771,83 zł wraz z odsetkami ustawowymi tytułem odszkodowania, w związku z utratą przez poprzednika prawnego powoda nieruchomości przy ul. P. 81 w Warszawie, objętej działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (dalej: dekret warszawski).

Powód podniósł, że decyzja odmawiająca przyznania prawa własności czasowej gruntu z dnia 14 września 1953 r., wydana przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy, została unieważniona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 4 kwietnia 2007 r. oraz decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 września 2000 r., jednakże Prezydent m.st. Warszawy nie uwzględnił wniosku o przyznanie własności czasowej, albowiem część nieruchomości została oddana w użytkowanie wieczyste na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej „L.”, a pozostała jej część, stanowiąca własność Skarbu Państwa, została zajęta pod ulicę P. Osobnym pozwem z analogicznym żądaniem, opartym na tych samych okolicznościach, wystąpiła B. R. - L. Ta sprawa, zarządzeniem z dnia 20 grudnia 2011 r., została połączona do wspólnego rozpoznania ze sprawą wniesioną przez M. R.

Strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa. Zarzuciła, że roszczenia dochodzone przez powodów uległy przedawnieniu.

Wyrokiem z dnia 19 września 2012 r. Sąd Okręgowy zasądził od Skarbu Państwa - Wojewody Mazowieckiego na rzecz M. R. i na rzecz B. R. – L. kwoty po 304.771,83 zł z odsetkami ustawowymi, oddalił powództwa w pozostałym zakresie i orzekł o kosztach procesu.

Sąd Okręgowy ustalił, że nieruchomość położona w Warszawie przy ul. P. 81 o powierzchni 469 m², w połowie należąca do S. R., a w dalszej części stanowiąca współwłasność T. R., R. R. i H. G., została objęta skutkami dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Z dniem 21 listopada 1945 r. przeszła na własność stołecznej gminy.

Wniosek poprzednich właścicieli z dnia 11 lutego 1949 r. został rozpoznany negatywnie decyzją Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 14 września 1953 r. Nieruchomość została następnie podzielona. Jej część została oddana w użytkowanie wieczyste ustanowione na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej „L.” na okres 80 lat, a pozostała część została zajęta pod ulicę P. Sąd Okręgowy ustalił ponadto, że w odniesieniu do części nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, nieważność decyzji dekretowej z dnia 14 września 1953 r. została stwierdzona decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 13 września 2000 r. Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2001 r. została stwierdzona nieważność decyzji dekretowej w odniesieniu do części nieruchomości, która stanowi własność miasta stołecznego Warszawy. Sąd Okręgowy ustalił ponadto, że decyzjami z dnia 7 kwietnia 2003 r. i z dnia 15 grudnia 2003 r., wydanymi po rozpoznaniu wniosku złożonego na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego, w odniesieniu do obu części nieruchomości, nie zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego na rzecz następców prawnych przedwojennych właścicieli gruntu.

Wnioskiem z dnia 8 listopada 1995 r. H. G. wystąpiła na drodze administracyjnej o naprawienie szkody spowodowanej utratą nieruchomości wskazanej w pozwie. Postępowanie w tej sprawie zostało jednak zawieszone w związku z toczeniem się innych postępowań. Po ich zakończeniu oraz w wyniku złożenia przez H. G., W. R., M. R. oraz B. R. – L. stosownego wniosku, postępowanie to zostało podjęte i zakończone decyzją odmowną z dnia 28 września 2004 r., która została następnie utrzymana w mocy decyzją Wojewody Mazowieckiego z dnia 22 grudnia 2004 r. Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r. decyzje zostały uchylone do ponownego rozpoznania. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 16 sierpnia 2006 r. odmówiło przyznania odszkodowania, jednakże w części dotyczącej powodów nie zostały podjęte żadne czynności związane z ponownym rozpoznaniem wniosku. Wszyscy uczestnicy postępowania administracyjnego wnieśli pozew o zasądzenie odszkodowania. Postanowieniem z dnia 21 lipca

2008 r. pozew M. R. i B. R. – L. został odrzucony przez Sąd Okręgowy wobec niewyczerpania obligatoryjnej drogi postępowania administracyjnego poprzedzającego wniesienie pozwu. Zażalenie powodów na to postanowienie zostało oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego z dnia 31 sierpnia 2009 r. Wnioskiem z dnia 19 stycznia 2010 r., działając także w imieniu powódki, M. R. wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o przyznanie odszkodowania, w części dotyczącej nieruchomości stanowiącej własność m.st. Warszawy. Decyzją z dnia 15 lutego 2011 r., wniosek ten został załatwiony odmownie z powodu upływu terminu przedawnienia. Z tego samego powodu, decyzjami z dnia 13 marca 2012 r., Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej odmówił powodom przyznania odszkodowania za szkodę wywołaną decyzją dekretową z dnia 14 września 1953 r.

Sąd Okręgowy uznał, że decyzja Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 14 września 1953 r. wyrządziła powodom szkodę, gdyż na rzecz powodów nie zostało ostatecznie ustanowione prawo użytkowania wieczystego żadnej z dwóch części nieruchomości przy ul. P. 81. Wydanie decyzji z dnia 14 września 1953 r. było bezprawne. Sąd Okręgowy nie znalazł ponadto podstaw do uwzględnienia zarzutu przedawnienia, skoro powodowie wystąpili z wnioskiem o odszkodowanie przed upływem terminu przedawnienia. Bieg terminu przedawnienia został skutecznie przerwany pismem powodów z dnia 23 maja 2003 r. o podjęcie postępowania wywołanego wnioskiem H. G. W jego treści powodowie powoływali się na wydanie obu decyzji nadzorczych. Wyrazili więc wolę uzyskania należnego im odszkodowania i zachowali się tym samym w sposób właściwy dla osób dochodzących takiego roszczenia w stanie prawnym, który obowiązywał do dnia 1 września 2004 r. Sąd Okręgowy uznał to pismo za wniosek o odszkodowanie, wniesiony na podstawie art. 160 § 4 k.p.a. i wskazał, że powodowie byli traktowani przez organy administracyjne jako uczestnicy postępowania dotyczącego tych roszczeń, zaś przy ponownym rozpoznaniu wniosku H. G., powodowie nie zostali objęci postanowieniem Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 lipca 2006 r. dotyczącym przekazania sprawy według właściwości, a w konsekwencji w stosunku do powodów nie została wydana decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego, którą negatywnie

załatwiono roszczenia zgłoszone przez H. G. oraz W. R. Sąd Okręgowy wskazał, że powinnością organu prowadzącego postępowanie było nadanie właściwego biegu sprawie także w odniesieniu do powodów i wydanie decyzji w stosunku do wszystkich uczestników postępowania. Uznał ponadto, że wniosek powodów nie został rozpoznany przez właściwy organ przed wniesieniem sprawy, a zatem termin przedawnienia roszczenia, który został przerwany złożeniem pisma z dnia 23 maja 2003 r., nie rozpoczął biegu i nie mógł upłynąć przed wniesieniem pozwu w rozpoznawanej sprawie. Gdyby uzasadnione było przyjęcie innego stanowiska, zakładającego, że termin przedawnienia roszczeń nie został przerwany, zaniechanie podjęcia przez organ prowadzący postępowanie zainicjowane wnioskiem H. G. czynności dotyczących nadania temu pismu biegu należałoby uznać za argument na rzecz tezy, iż podniesienie zarzutu przedawnienia stanowiło nadużycie prawa podmiotowego ze strony Skarb Państwa.

Wyrokiem z dnia 3 lipca 2013 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację strony pozwanej. Przyjął za własne ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji. Wskazał wprawdzie, że nie wszystkie wnioski dowodowe zostały rozstrzygnięte przez wydanie osobnych postanowień dowodowych przez Sąd Okręgowy, jednak to uchybienie nie miało wpływu na wynik sprawy. Nie mogło więc samodzielnie uzasadniać apelacji, zwłaszcza że z uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie wynika, aby istotna część dowodów została przeoczona. Wskazał, że uzupełnienie ustaleń Sądu Okręgowego o dokładniejsze przedstawienie treści skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie daje podstawy do podważenia tych ustaleń Sądu Okręgowego, na bazie których Sąd Okręgowy przyjął, że pismo to miało na celu dochodzenie roszczenia z art. 160 k.p.a. Przerwanie biegu przedawnienia na podstawie art. 160 § 6 k.p.a. mogło nastąpić przez wystąpienie powodów z wnioskiem do organu administracyjnego. Wprawdzie powodowie nie byli od początku uczestnikami w postępowaniu administracyjnym zainicjowanym przez H. G., uzyskali jednak taki status w dalszym jego toku. Skoro postępowanie mające za przedmiot należne powodom odszkodowanie było w toku, po zainicjowaniu go wnioskiem z dnia 8 listopada 1995 r., nie można było wymagać, aby powodowie występowali z kolejnym wnioskiem. Wobec niezakończenia

postępowania wobec powodów został odrzucony wniesiony przez nich do sądu pozew.

Skarga kasacyjna strony pozwanej została oparta na obu podstawach określonych w art. 398³ § 1 k.p.c.. W ramach podstawy naruszenia prawa procesowego skarżący zarzucił obrazę art. 365 § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., a w ramach podstawy naruszenia prawa materialnego obrazę art. 123 § 1 pkt 1 k.c. w zw. z art. 160 § 6 k.p.a. oraz art. 5 k.c. W oparciu o te zarzuty wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie powództwa, ewentualnie jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu .

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawa naruszenia przepisów postępowania, w ramach której skarżący zarzucił naruszenie art. 365 § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., była nieuzasadniona. Zarzut ten pozostaje w związku z fragmentem uzasadnienia zaskarżonego wyroku, w którym Sąd drugiej instancji odwołał się do argumentacji powołanej w uzasadnieniu postanowienia Sądu Apelacyjnego z dnia 31 sierpnia 2009 r., wydanego w związku z zażaleniem na postanowienie odrzucające pozew powodów w sprawie o odszkodowanie. Należy zgodzić się z oceną skarżącego, że Sąd drugiej instancji w tej części uzasadnienia wyraził pogląd o związaniu tym orzeczeniem, mimo braku powołania się na art. 365 § 1 k.p.c. Skarżący niewłaściwie zrozumiał jednak stanowisko Sądu Apelacyjnego, który stwierdził, że strona pozwana nie mogła podważać ustalenia, iż przed odrzuceniem pozwu w sprawie, w której powodowie dochodzili odszkodowania nie zostało wobec nich zakończone postępowanie administracyjne dotyczące ich roszczeń, wszczęte przed dniem 1 września 2004 r. Sąd Apelacyjny, wbrew stanowisku skarżącego, nie przyjął, że ocena wyrażona w postanowieniu z dnia 31 sierpnia 2009 r. czyni niedopuszczalnym wywodzenie przez pozwanego, że na skutek wniosku o podjęcie zawieszzonego postępowania administracyjnego nie doszło do przerwania biegu przedawnienia roszczenia opartego o art. 160 k.p.a.

Nieuzasadnione były także zarzuty naruszenia prawa materialnego. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie daje podstaw do stwierdzenia, że Sąd

Apelacyjny wyraził pogląd, jakoby złożenie wniosku o podjęcie zawieszono postępowania administracyjnego dotyczącego odszkodowania z innego tytułu niż szkoda spowodowana nieważną decyzją administracyjną, stanowiło czynność przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia odszkodowania z art. 160 k.p.a., co zarzucił skarżący formułując zarzut naruszenia art. 123 § 1 pkt 1 k.c. w zw. z art. 160 § 6 k.p.a. W rzeczywistości Sąd Apelacyjny inaczej niż strona pozwana ocenił przedmiot zawieszono postępowania administracyjnego oraz treść wniosku o jego podjęcie z dnia 23 maja 2003 r. Sąd Apelacyjny stwierdził wyraźnie, że wniosek o podjęcie zawieszono postępowania, który został podpisany przez wszystkich spadkobierców właścicieli nieruchomości, odwoływał się do faktu stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej. W związku z tym uznał, że mimo niepowołania się przez powodów wprost na art. 160 k.p.a., jako podstawę ich żądań, stanowił czynność podjętą przez powodów w celu dochodzenia roszczenia i jego złożenie przerwało bieg przedawnienia roszczenia w rozpoznawanej sprawie.

Niezasadny był także zarzut naruszenia art. 5 k.c. Sąd Apelacyjny wskazał zasadnie, że w 2006 r., kiedy powodowie po raz pierwszy złożyli pozew o zasądzenie odszkodowania, a zatem w zmienionym stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 września 2004 r. w judykaturze brak było zgodności poglądów co do wykładni art. 160 k.p.a., który przewidywał potrzebę uzyskania decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania odszkodowania, jako przesłankę do dochodzenia odszkodowania na drodze sądowej. Przykładem wątpliwości w tym zakresie było między innymi postępowanie, w którym pozew powodów został odrzucony z powołaniem się na brak takiej decyzji. W konsekwencji powodowie złożyli wnioski o przyznanie odszkodowania, uzyskali decyzje odmowne i ponownie wnieśli pozew o zasądzenie odszkodowania. Sąd Apelacyjny zasadnie podniósł również, że wobec powodów nie zostało formalnie zakończone postępowanie administracyjne wywołane wnioskiem H. G., w którym odmówiono jej przyznania odszkodowania, a w stosunku do powodów, którzy byli jego uczestnikami i wnosili o jego podjęcie, taka decyzja nie zapadła. W tym postępowaniu powodowie wyraźnie powoływali się na stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej. Powszechnie przyjmuje się, że postępowanie administracyjne jest postępowaniem

odformalizowanym i powinno być prowadzone zgodnie z intencją stron, w oparciu o fakty ujawnione w toku postępowania. Organ administracyjny prowadzący postępowanie powinien udzielić jego stronom niezbędnych informacji i pouczeń. Powodowie nie uzyskali zaś informacji na temat możliwej podstawy ich roszczeń. Nie mieli też obowiązku wskazywania wyraźnie podstawy prawnej swoich żądań. Działając w zaufaniu do Państwa mogli natomiast oczekiwać wnikliwego rozpatrzenia sprawy w postępowaniu administracyjnym. Nie można też pominąć, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 grudnia 2013 r., wydanym w sprawie I CSK 78/13, w której powodami byli pozostali uczestnicy postępowania wszczętego na podstawie wniosku H. G., a zatem w postępowaniu o podobnym stanie faktycznym, uznał, że podniesienie zarzutu przedawnienia przez Skarb Państwa stanowiło nadużycie prawa podmiotowego w rozumieniu art. 5 k.c.

Z przyczyn wyżej wskazanych skarga kasacyjna była pozbawiona uzasadnionych podstaw i podlegała oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.