



Sygn. akt I CSK 472/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 maja 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Grzegorz Misiurek
SSN Bogumiła Ustjanicz

w sprawie z powództwa W. G., M. K.
i L.D.
przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście S.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 20 maja 2015 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 9 stycznia 2014 r.,

oddala skargę kasacyjną; zasądza od pozwanego Skarbu Państwa - Starosty S. z tytułu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz:

- powoda W. G. kwotę 1817 (jeden tysiąc osiemset siedemnaście) zł;**
- powódki M. K. kwotę 2717 (dwa tysiące siedemset siedemnaście) zł;**
- powódki L. D. kwotę 1800 (jeden tysiąc osiemset) zł.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 6 listopada 2012 r. Sąd Okręgowy w T. uwzględniając w zasadniczej części rozpoznane powództwo o naprawienie szkody z tytułu przejętej nieruchomości, po ustaleniu, że wartość tej nieruchomości zamyka się kwotą 423.470 zł, zasądził od pozwanego Skarbu Państwa – Starosty S. w S. na rzecz powodów W. G., M. K. i L. D. jako spadkobierców byłego właściciela tej nieruchomości A. G. stosowne do ich udziałów w spadku odpowiednie kwoty pieniężne.

Sąd Okręgowy ustalił m.in., że decyzją Urzędu Wojewódzkiego w L. z dnia 24 marca 1939 r. dziadek powodów K. G. i ich ojciec A. G. zostali wywłaszczeni z dwóch parcel gruntowych o numerach geodezyjnych – 3204/1 (9.818 m²) i 3204/2 (1.375 m²) na rzecz Okręgowego Zakładu Energetycznego w T. w celu budowy elektrowni w N. Na mocy tej decyzji właścicielom przyznano odszkodowanie w kwocie 3092 zł, które – ze względu na wniesienie odwołania - złożono w depozycie sądowym. Wobec wybuchu drugiej wojny światowej postępowanie odwoławcze nie zostało zakończone, stąd też i odszkodowanie nie zostało wypłacone. W latach 60-tych XX w. kontynuowano postępowanie administracyjne w związku wywłaszczeniem i w jego następstwie A. G. jako wyłącznie uprawnionemu przyznano i wypłacono odszkodowanie za działkę nr 3204/2 (1.375 m²), natomiast odmówiono mu odszkodowania za działkę nr 3204/1 (9.818 m²). Decyzją Ministra Infrastruktury z 25 lutego 2010 r., nr [...], stwierdzono nieważność decyzji Komisji Odwoławczej z dnia 11 grudnia 1964 r. i poprzedzającej ją decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej – Urząd Spraw Wewnętrznych w R. z dnia 2 lipca 1964 r. w części dotyczącej działki nr 3204/1, jako rażąco naruszającej art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości.

Powołując się na wskazaną decyzję nadzorczą z 2010 r., powodowie w rozpatrywanej sprawie wystąpili przeciwko Skarbowi Państwa z pozwem o zapłatę odszkodowania. Sąd Okręgowy wychodząc z założenia, że stwierdzenie

nieważności decyzji o odmowie odszkodowania nastąpiło po dniu 1 września 2004 r., tj. po uchyleniu art. 160 k.p.a., który przewidywał administracyjny tryb zaspakajania żądań odszkodowawczych, uznał dopuszczalność drogi sądowej co do dochodzenia przedmiotowych roszczeń odszkodowawczych. Podkreślił przy tym, że wniosek strony pozwanej o odrzucenie pozwu został wcześniej prawomocnie oddalony. W konsekwencji powództwo uwzględnił, wskazując jako podstawę rozstrzygnięcia art. 417¹ § 2 k.c.

W wyniku apelacji strony pozwanej Sąd Apelacyjny zaskarżonym wyrokiem z dnia 9 stycznia 2014 r. zmienił częściowo wyrok Sądu pierwszej instancji przez obniżenie zasądzonej na rzecz powoda W. G. kwoty 195.269 zł do kwoty 185.269 zł i oddalenie powództwa co do kwoty 10.000 zł. Jednocześnie oddalił apelację dalej idącą.

Stwierdził przede wszystkim, że decyzja nadzorcza Ministra Infrastruktury z 2010 r. dla rozstrzygnięcia sprawy stanowiła prejudykat i zarazem była wyrazem przeprowadzenia przewidzianego w art. 417¹ § 2 k.c. właściwego postępowania w celu stwierdzenia niezgodności ostatecznej decyzji z prawem. Według Sądu Apelacyjnego, powodowie wykazali też pozostałe wymagane przesłanki odpowiedzialności strony pozwanej, a zatem związek przyczynowy między wydaniem wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej a szkodą, a także i wysokość szkody (w drodze opinii biegłego sądowego).

W skardze kasacyjnej opartej jedynie na pierwszej podstawie kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) strona pozwana zarzuciła naruszenie art. 417¹ § 2 k.c. i art. 160 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw przez ich niewłaściwe zastosowanie, art. 417¹ § 2 w związku z art. 361 § 1 i 2 k.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie, art. 417¹ § 2 w związku z art. 361 § 1 i 2 k.c. oraz art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości w związku z art. 39 ust. 1 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych przez ich niewłaściwe zastosowanie, a także art. 363 § 2 k.c. w związku z art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości

i w związku z art. 27-32 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości (...) oraz przepisem § 2 i nast. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1952 r. w sprawie ustalenia norm szacunkowych dla nieruchomości nabywanych w celu realizacji narodowych planów gospodarczych przez ich niewłaściwe zastosowanie, art. 363 § 2 k.c. w związku z art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości w związku z art. 40 ust. 1 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych również przez ich niewłaściwe zastosowanie. W konkluzji skargi kasacyjnej wniosła o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części (tj. w zakresie zasądzającym na rzecz powoda kwotę 185.269 zł oraz oddalającym dalej idącą apelację) i uwzględnienie apelacji przez zmianę wyroku Sądu Okręgowego i oddalenie powództwa w całości ewentualnie o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że w razie niepowołania się lub nieskutecznego powołania się przez skarżącego na ewentualne uchybienia związane z drugą z podstaw kasacyjnych (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), a taka właśnie sytuacja ma miejsce w rozpatrywanym wypadku, dla dokonywanej przez Sąd Najwyższy oceny trafności zarzutów naruszenia prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) miarodajne są ustalenia faktyczne będące podstawą wydania zaskarżonego wyroku. To założenie stanowi zatem punkt wyjścia do dalszych rozważań Sądu Najwyższego.

W skardze kasacyjnej zarzucono wiele wzajemnie ze sobą powiązanych przepisów prawa materialnego, niemniej jednak ich bliższa analiza prowadzi do wniosku, że można je z powodzeniem sprowadzić do dwóch zasadniczych kwestii. Po pierwsze, że rozpatrzenie i uwzględnienie powództwa na podstawie prawnej w postaci art. 417¹ § 2 k.c. było niewłaściwe, gdyż w rozpatrywanej sprawie

zastosowanie miał art. 160 k.p.a. Wprowadzie artykuł ten z dniem 1 września 2004 r. został uchylony, niemniej jednak na podstawie 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: u.z.k.c.) stosuje się go do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie powyższej ustawy. Po drugie zaś, że przyznanie i ustalenie wysokości odszkodowania z uwzględnieniem art. 361 § 1 i 2 oraz art. 363 § 2 k.c. również było niewłaściwe, ponieważ należało w tym względzie zastosować stosownie do stanu faktycznego sprawy odpowiednie przepisy ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70 ze zm.).

Ustosunkowując się syntetycznie do pierwszej z tych kwestii, należy na wstępie oczywiście podzielić co do zasady pogląd strony pozwanej, zgodny zresztą z uchwałą pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, nr 75), że stosownie do art. 5 u.z.k.c., 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 k.p.a., z tym jednak zastrzeżeniem, czego skarżąca nie zaznaczyła w swoich zarzutach, iż chodzi tu jedynie o przepisy § 1, 2, 3 i 6 art. 160 k.p.a. W związku z pominięciem przepisów § 4 i 5 art. 160 k.p.a. *de lege lata* nie ma zastosowania przewidziane w tych przepisach wyłączenie unormowania uzależniającego dochodzenie odszkodowania na drodze sądowej od uprzedniego wyczerpania trybu administracyjnego. Oznacza to m.in., że o zastosowaniu art. 160 k.p.a. w zakresie odnoszącym się do terminu przedawnienia dochodzenia odszkodowania rozstrzyga chwila wydania ostatecznej decyzji, będącej źródłem szkody (a zatem nie decyzji nadzorczej). Innymi słowy, artykuł ten ma zastosowanie wtedy, gdy ostateczna, wadliwa decyzja administracyjna zapadła przed dniem 1 września 2004 r. (nie jest istotne, kiedy zapadła decyzja nadzorcza). Dlatego też przedawnienie roszczenia odszkodowawczego z tytułu czynów niedozwolonych w związku z wydaniem wadliwej (naruszającej art. 156 § 1 k.p.a.), ostatecznej decyzji administracyjnej, jeżeli ta zapadła przed dniem 1 września 2004 r., a decyzja nadzorcza zapadła po tym terminie - rozpoczyna swój bieg z chwilą, gdy ta druga decyzja uzyska przymiot

ostatecznej. Trzeba podkreślić, że w rozpatrywanej skardze kasacyjnej trafnie zaniechano zgłoszenia zarzutu naruszenia art. 160 § 6 k.p.a. Godzi się też zaznaczyć, że od dnia 1 września 2004 r. odszkodowania za szkodę wyrządzoną nieważną decyzją administracyjną, wydaną przed tym dniem, można dochodzić wyłącznie przed sądami powszechnymi.

Przechodząc natomiast do kwestii zasadniczej, a więc zarzutu, że Sąd drugiej instancji rozstrzygnął o zasadności powództwa na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., a nie art. 160 k.p.a., należy stwierdzić, iż w ustalonych okolicznościach faktycznych sprawy (a poczynione ustalenia faktyczne wiążą Sąd Najwyższy – art. 398¹³ § 2 k.p.c.) uchybienie to nie miało znaczenia, gdyż powodowie domagali się odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (z tytułu wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej) tylko w zakresie rzeczywistej szkody, a poza tym, co nader istotne, władza publiczna zarówno na gruncie art. 160 (§ 1 i 2) k.p.a., jak i art. 417¹ § 2 k.c. odpowiada za tzw. bezprawie administracyjne. Tym samym w rozważanym aspekcie stanowisko Sąd drugiej instancji mimo błędnego uzasadnienia ostatecznie odpowiada prawu (art. 398¹⁴ *in fine* k.p.c.).

Natomiast odnośnie do drugiego zasadniczego zarzutu (pojmowanego w sposób generalny), że przyznanie i wyliczenie wysokości odszkodowania z uwzględnieniem art. 361 § 1 i 2 oraz art. 363 § 2 k.c. było niewłaściwe, gdyż należało w tym względzie zastosować regulację zawartą w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, to należy przede wszystkim zwrócić uwagę na art. 316 § 1 k.p.c., zgodnie z którym, po zamknięciu rozprawy sąd wydaje wyrok, biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy. Ze wskazaną zasadą koresponduje art. 363 § 2 k.c., według którego, jeżeli naprawienie szkody ma nastąpić w pieniądzu, wysokość odszkodowania powinna być ustalona według cen z daty ustalenia odszkodowania, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili. Trafnie więc w wyroku z dnia 12 grudnia 2013 r., V CSK 81/13 (niepublik.) Sąd Najwyższy podkreślił, że dla ustalenia wysokości odszkodowania należnego poszkodowanemu przyjmuje się stan majątku poszkodowanego (składników jego majątku) w chwili wyrządzenia szkody,

natomiast miarodajne pozostają ceny w chwili ustalania odszkodowania. W odniesieniu do decyzji administracyjnych wyrządzających szkodę (tzw. decyzji wadliwych powodujących m.in. utratę prawa własności lub innego prawa) chodzi o stan nieruchomości istniejący w chwili wydania wadliwej decyzji, stanowiącej źródło powstania szkody. Stan taki obejmuje nie tylko parametry fizyczne lub geodezyjne danej nieruchomości (np. jej powierzchnię, infrastrukturę), lecz także samo jej funkcjonalne przeznaczenie społeczno-gospodarcze.

W art. 363 § 2 k.c. wprowadzie mowa jest o możliwości odstępstwa od przytoczonej reguły ustalania rozmiaru odszkodowania („chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili”), jednakże pozwany Skarb Państwa nawet nie podjął w skardze kasacyjnej próby wykazania, że okoliczności faktyczne sprawy są szczególne w rozumieniu tego przepisu i wymagają modyfikacji tej reguły.

Jeżeli jednocześnie nie sposób znaleźć najmniejszych podstaw do przyjęcia zapatrywania strony pozwanej, że w wyniku zaskarżonego wyroku zostały naruszone przepisy art. 361 § 1 i 2 k.c., to należy dojść do wniosku, iż skarga kasacyjna okazała się bezzasadna i jako taka podlegała oddaleniu (art. 398¹⁴ k.p.c.).

Tylko gwoli porządku można dodać, że zgodnie z art. 361 k.c., zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła (§ 1). W powyższych granicach, w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (§ 2).

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.

