



Sygn. akt I CSK 281/06

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 lutego 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Strus (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz

SSN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)

Protokolant Anna Matura

w sprawie z powództwa J. G.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę M. i
Ministra Budownictwa

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 8 lutego 2007 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 28 listopada 2005 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powód J. G. domagał się zasądzenia solidarnie od Skarbu Państwa – Wojewody M. i Miasta Stołecznego Warszawy kwoty 455.000 zł z odsetkami jako odszkodowania za szkodę spowodowaną wadliwą decyzją administracyjną. Sąd Okręgowy zasądził od pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Infrastruktury kwotę 251.014 zł, a w pozostałym zakresie powództwo oddalił. Ustalił następujący stan faktyczny.

Nieruchomość zabudowana, położona przy ul. K. [...] objęta została dekretem z dnia 26 października 1945 o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m.st. Warszawy. Stanowiła ona własność poprzednika prawnego powoda. Wniosek właściciela o ustanowienie własności czasowej rozpoznano odmownie (decyzja Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 17 września 1953 r.; w decyzji tej stwierdzono przejęcie na własność Skarbu Państwa budynku posadowionego na gruncie). Orzeczenie to utrzymano w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 22 listopada 1953 r.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 6 listopada 1998 r. stwierdził, że decyzję Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 22 listopada 1953 r., utrzymującą w mocy decyzję z dnia 7 września 1953 r., została wydana z naruszeniem prawa (w zakresie dotyczącym sprzedaży lokali i innych praw z nimi związanych), a w pozostałej części jest nieważna (k. 5 akt). Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) z dnia 13 stycznia 1999 r. uchylono decyzję z dnia 17 września 1953 r. i sprawę przekazano do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji. Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 21 lutego 2000 r. przyznał powodowi użytkowanie wieczyste gruntu w 0,8840 części wraz z odpowiednią częścią budynku (z wyłączeniem lokali już sprzedanych). Powód złożył wniosek o odszkodowanie w dniu 22 grudnia 2000 r. do Burmistrza Gminy [...], a następnie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie. Powodowi odmówiono przyznania odszkodowania z racji przedawnienia roszczenia (decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 29 września 2003 r.).

Na podstawie opinii biegłego Sąd Okręgowy ustalił wysokość szkody w kwocie 251.014 zł. Biegły oszacował wartość rynkową sprzedanych lokali według stanu z daty przejęcia i cen aktualnych z uwzględnieniem prawa najmu obciążającego wszystkie lokale.

Sąd Okręgowy uznał, że podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa jest przepis art. 160 k.p.a., ponieważ szkoda powstała w wyniku wydania decyzji z naruszeniem prawa, tj. wspomnianej decyzji z dnia 22 listopada 1953 r. Wniosek o wypłatę odszkodowania nie został złożony z uchybieniem terminu z art. 160 § 6 k.p.a., liczonego od daty doręczenia powodowi decyzji z dnia 6 listopada 1998 r. Powód złożył bowiem wniosek o odszkodowanie do Burmistrza Gminy [...] w dniu 22 grudnia 2000 r., dlatego – zgodnie z art. 65 k.p.a. – za dzień złożenia wniosku należy przyjąć tę właśnie datę.

Apelacja Skarbu Państwa została uwzględniona. Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w pkt 1 i 3 i powództwo oddalił wobec Skarbu Państwa. Uznał, że w świetle art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych - (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm., cyt. dalej jako „ustawa z 1990 r.”) Skarb Państwa nie jest legitymowany biernie w zakresie roszczeń odszkodowawczych powstałych wskutek wydania przed dniem 27 maja 1990 r. ostatecznej decyzji administracyjnej, jeżeli stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie wydania jej z naruszeniem prawa nastąpiło po tej dacie. W ocenie Sądu Apelacyjnego, z treści zaskarżonego wyroku wynika to, że powództwo zostało oddalone wobec Miasta Stołecznego Warszawy i w tym zakresie wyrok pozostaje już prawomocny z racji niezaskarżenia go przez powoda. Sąd Apelacyjny stwierdził także i to, że nie było podstaw do przyjęcia, iż wniosek o odszkodowanie, zgłoszony przez poszkodowanego Burmistrzowi Gminy [...], stanowił skuteczne zgłoszenie roszczenia wobec pozwanego Skarbu Państwa.

W skardze kasacyjnej powód podnosił naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. i art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. oraz art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 171 ze zm.). Skarżący

domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku i jego zmianę przez oddalenie apelacji pozwanego Skarbu Państwa, ewentualnie – uchylenia tego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżący wywodził swoje roszczenie odszkodowawcze z faktu wydania decyzji Prezydium Rady Narodowej z dnia 17 września 1953 r. i decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 22 listopada 1953 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 6 listopada 1998 r. stwierdził, że decyzja z dnia 22 listopada 1953 r. wydana została w pewnym zakresie z naruszeniem prawa, a w pozostałej części jest nieważna (k. 5 akt sprawy). W odniesieniu do zgłoszonego przez powoda roszczenia odszkodowawczego mają zastosowanie przepisy art. 160 k.p.a. obowiązujące przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. nr 162, poz. 1692; art. 5 tej ustawy; por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2005 r., IV CK 52/02, niepublik.).

Podstawowe znaczenie w danej sprawie ma kwestia legitymacji biernej w zakresie roszczeń odszkodowawczych będących wynikiem decyzji administracyjnej uznanej następnie za nieważną lub wydaną z naruszeniem prawa. Chodzi mianowicie o naprawienie szkody wynikającej z wydania przed dniem 27 maja 1990 r. ostatecznej decyzji administracyjnej, jeżeli stwierdzenie jej nieważności bądź stwierdzenie, że została ona wydana z naruszeniem prawa, nastąpiło po tej dacie (art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego i w literaturze zarysowały się rozbieżne interpretacje przepisu art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z 1990 r. w zakresie określenia podmiotu legitymowanego biernie: Skarb Państwa czy Gmina. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r. III CZP 64/04 (OSNC 2005, nr 11, poz. 182), na którą powołał się Sąd Apelacyjny, przyjmowano odpowiedzialność odszkodowawczą gminy. W innych orzeczeniach Sądu Najwyższego (por. np. wyrok z dnia 27 lipca 2002 r. I CKN 1215/00, I CKN 117/00, niepublik.) eksponowano natomiast odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa. W uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP

99/06 (niepubl.) wyjaśniono, że Skarb Państwa jest biernie legitymowany w sprawie o naprawienie szkody wynikłej z ostatecznej decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z 1990 r. także wtedy, gdy stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została ona wydana z naruszeniem prawa, nastąpiło po dniu 26 maja 1990 r. Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą sprawę podziela stanowisko prezentowane w tej uchwale. Dlatego za uzasadniony należało uznać zarzut kasacyjny naruszenia art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy. W każdym razie należy przyjąć w omawianym zakresie samodzielną odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, a nie odpowiedzialność solidarną Skarbu Państwa i Gminy. W toku rozprawy kasacyjnej skarżący zmodyfikował podnoszony wcześniej zarzut kasacyjny i trafnie akcentował samodzielną odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa. Zasadność podniesionego zarzutu spowodowała konieczność uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).

Jak już wspomniano, prawną podstawę oceny zasadności roszczenia odszkodowawczego stanowił przepis art. 160 k.p.a., w tym także przepisy art. 160 § 6 k.p.a. i art. 65 k.p.a. Stwierdzenie to pozostaje o tyle istotne, że pozwany Skarb Państwa zgłosił w sprawie zarzut przedawnienia roszczenia powoda, akcentując nieprawidłowy sposób zgłoszenia roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 160 k.p.a.