

## POSTANOWIENIE

Dnia 15 stycznia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Antoni Górski (przewodniczący, sprawozdawca)  
SSN Marta Romańska  
SSN Karol Weitz

w sprawie z powództwa D.M., T. M. i M. T.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Mazowieckiemu o odszkodowanie,  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 15 stycznia 2016 r.,  
na skutek skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 13 czerwca 2014 r.,

**postanawia przekazać do rozstrzygnięcia powiększonemu  
składowi Sądu Najwyższego zagadnienie prawne:**

**"Czy prowadzenie postępowania administracyjnego  
o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania, po stwierdzeniu  
nieważności decyzji odmawiającej ustanowienie własności  
czasowej nieruchomości objętej działaniem dekretu z dnia  
26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów  
na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), przerywa  
bieg przedawnienia pieniężnego roszczenia odszkodowawczego  
za szkodę spowodowaną nieustanowieniem tego prawa (art. 123  
§ 1 pkt 1 k.c.)?"**

UZASADNIENIE

Powodowie D. M., T. M. i M. T. są następcami prawnymi K. M., właściciela nieruchomości w Warszawie przy ul. D. [...], który utracił jej własność na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) - dalej: „dekret z dnia 26 października 1945 r.”

Wyrokiem z dnia 13 czerwca 2014 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powodów od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 23 sierpnia 2013 r. oddalającego powództwo przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Mazowieckiemu.

Przedmiotem postępowania było żądanie zasądzenia odszkodowania za tę nieruchomość, co do której orzeczeniem administracyjnym z dnia 14 września 1959 r. Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy odmówiło właścicielowi hipotecznemu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu. Nieważność tego orzeczenia została stwierdzona orzeczeniem SKO w Warszawie z dnia 16 listopada 2000 r. Organ administracyjny odmówił ustanowienia na rzecz następców prawnych K. M. użytkowania wieczystego działki gruntu położonej przy ul. D. [...] (dawny adres ul. D. [...]) o pow. ok. 569 m<sup>2</sup> stanowiącego część działki ewidencyjnej nr 40 z obrębu 6-02-04, uregulowanej w KW [...] oraz części działki ewidencyjnej nr 39 z obrębu 6-02-04 nieuregulowanej w księdze wieczystej.

Oddalając powództwo, Sąd Okręgowy uznał za nietrafne twierdzenie powodów, jakoby przerwali bieg terminu przedawnienia roszczenia przez wszczęcie postępowań przed właściwymi organami administracyjnymi w celu uzyskania prawa użytkowania wieczystego nieruchomości albo odszkodowania, a także przez wezwanie Skarbu Państwa - Wojewody Mazowieckiego do próby ugodowej z dnia 22 grudnia 2009 r. W ocenie Sądu Okręgowego, takiego skutku nie wywołał także wniosek D. M. zmierzający do sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w orzeczeniu SKO w zakresie adresu i powierzchni nieruchomości. Sąd Okręgowy podkreślił, że również postępowanie toczące się przed Prezydentem m.st. Warszawy o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu na rzecz powodów nie wyczerpuje przesłanek określonych art. 123 § 1 pkt 1 k.c.

Sąd przychylił się do stanowiska pozwanego, że żądanie przyznania prawa własności czasowej (później ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do

gruntu) rozpoznawane na drodze postępowania administracyjnego oraz roszczenie o zapłatę odszkodowania z tytułu deliktu w postaci decyzji administracyjnej rozstrzygane na drodze cywilnej to dwa odmienne uprawnienia realizowane w odrębnych postępowaniach, różniące się treścią i osobą dłużnika, których równoległe lub kolejne dochodzenie nie może zostać uznane jako czynność przerywająca bieg przedawnienia (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.).

Oddalając apelację, Sąd Apelacyjny podzielił pogląd Sądu I instancji, że termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powinien być liczony od dnia wydania decyzji nadzorczej z dnia 16 listopada 2000 r., a nie od dnia wydania decyzji z dnia 1 czerwca 2009 r. o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego przy ul. D. [...].

W ocenie Sądu Apelacyjnego trafny jest pogląd, który uniezależnia bieg przedawnienia od tego, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła. Sąd Apelacyjny podkreślił także, że składanie wniosków w postępowaniu administracyjnym, które nie zmierzają bezpośrednio do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego nie może wywołać skutku w postaci przerwy biegu przedawnienia roszczenia dochodzonego na drodze cywilnej przed sądem powszechnym. W ocenie Sądu Apelacyjnego fakt, iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze w dniu 11 lutego 2008 r. wydało decyzję o odmowie przyznania odszkodowania w związku ze stwierdzeniem nieważności orzeczenia Prezydium Rady Narodowej miasta stołecznego Warszawy z dnia 14 września 1959 r. pozostaje bez wpływu dla rozstrzygnięcia kwestii przedawnienia roszczenia, albowiem bieg tego terminu nie może być liczony od dnia 11 lutego 2008 r. Decyzja nadzorcza SKO stała się ostateczna z dniem 8 grudnia 2000 r., a roszczenie odszkodowawcze przedawniło się zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. z dniem 8 grudnia 2003 r., zaś pozew do Sądu wpłynął 21 grudnia 2012 r.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, powoływanie się przez pozwanego na zarzut przedawnienia nie stoi w sprzeczności z art. 5 k.c., gdyż brak było po stronie powodowej przeszkód do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego we właściwym czasie. Należy mieć na uwadze także okoliczność, że powodowie wystąpili z wnioskiem o odszkodowanie do Samorządowego Kolegium

Odwoławczego po upływie terminu przedawnienia, oraz że upływ terminu jest znaczny. Sąd Apelacyjny podzielił pogląd Sądu I instancji, że wezwanie pozwanego do próby ugodowej nie mogło odnieść skutku w postaci przerwy biegu przedawnienia, ponieważ nastąpiło to już po upływie terminu przedawnienia.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wnieśli powodowie, zaskarżając go w całości. W skardze kasacyjnej opartej wyłącznie na pierwszej podstawie kasacyjnej (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.) zarzucili naruszenie następujących przepisów prawa materialnego: art. 123 § 1 pkt 1, k.c., art. 117 § 2 k.c., art. 124 § 2 k.c., art. 5 k.c. i wnieśli o uchylenie skarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Pozwany Skarb Państwa wniósł o oddalenie skargi i obciążenie powodów kosztami postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7 - 8, poz. 75) przesądzone zostało, 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., przy czym do dochodzenia tego roszczenia właściwa jest wyłącznie droga sądowa. Jak wyjaśniono w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 grudnia 2006 r., III CZP 99/06 (OSNC 2007, nr 6, poz. 79), decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność ostatecznej decyzji administracyjnej lub uznająca, że wydano ją z naruszeniem prawa, otwiera jedynie w sposób prejudycjalny możliwość skutecznego dochodzenia odszkodowania od podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody. W związku z tym w orzecznictwie przyjmuje się, że początek trzyletniego terminu przedawnienia z art. 160 § 6 k.p.a. roszczenia odszkodowawczego należy liczyć od daty, w której przymiot ostateczności uzyskała decyzja nadzorcza stwierdzająca wadliwość decyzji o jakiej mowa w art. 156 § 1 lub w art. 158 § 2 k.p.a. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2012 r., IV CSK 151/12, niepubl., nawiązujący do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej III CZP 112/10). Na gruncie

rozpoznawanej sprawy Sądy obu instancji przyjęły, że początek biegu przedawnienia należy liczyć od daty decyzji nadzorczej Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 16 listopada 2000 r., co oznacza, że roszczenie powodów uległo przedawnieniu na długo przed wniesieniem pozwu o zasądzenie odszkodowania pieniężnego. Jednakże Sądy nie uwzględniły tego, że, z punktu widzenia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za wadliwość decyzji administracyjnej, istotne znaczenia ma treść decyzji nadzorczej stwierdzającej tę wadliwość. Zasadniczo organ nadzorczy stwierdza na podstawie art. 156 § 1 k.p.a. w zw. z art. 158 § 1 k.p.a. nieważność wadliwej decyzji. Jeżeli jednak wadliwa decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, organ nadzorczy ogranicza się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa i wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 § 2 k.p.a.). Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 września 2013 r., I CSK 637/12, niepubl., stwierdzenie w trybie nadzorczym nieważności decyzji wywołuje skutek wsteczny (*ex tunc*), natomiast uznanie, że ze względu na nieodwracalność skutków, decyzja została wydana z naruszeniem prawa, nie ma działania wstecznego. Podzielając ten pogląd, trzeba stwierdzić, że wsteczne działanie decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność zaskarżonej decyzji powoduje, iż organ, który wydał nieważną decyzję, lub jego odpowiednik kompetencyjny, ma obowiązek ponownego rozpoznania sprawy, w tym przypadku wniosku o ustanowienie na rzecz uprawnionych osób prawa wieczystego użytkowania. Niezależnie od wątpliwości co do formuły przyjętej w postępowaniu nadzorczym decyzji SKO z dnia 16 listopada 2000 r. nieważności decyzji odmownej, sądy pozostają związane jej treścią. W jej następstwie prowadzone było postępowanie administracyjne o przyznanie prawa wieczystego użytkowania i ostateczną decyzją z dnia 1 czerwca 2009 r. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy odmówił spadkobiercom właściciela nieruchomości (powodom) ustanowienia tego prawa. Powstaje w związku z tym problem, jaki wpływ ma to rozpoznanie sprawy w postępowaniu administracyjnym na możliwość dochodzenia pieniężnego roszczenia odszkodowawczego za skutki wadliwej decyzji w postępowaniu sądowym. W orzecnictwie Sądu Najwyższego zarysowały się w tej kwestii dwa rozbieżne stanowiska prawne.

Zgodnie z pierwszym z nich, prowadzenie postępowania administracyjnego o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania nie przerywa biegu roszczenia o naprawienie szkody wynikającej z wydania nieważnej decyzji administracyjnej, dochodzonego przed sądem powszechnym. Podstawowym argumentem powoływanym za tym poglądem jest to, że postępowanie administracyjne o przyznanie uprawnionym prawa wieczystego użytkowania jest odrębnym i proceduralnie samoistnym postępowaniem, które nie dotyczy roszczenia odszkodowawczego dochodzonego na drodze sądowej, a tym samym nie spełnia kryteriów przerwy biegu roszczenia odszkodowawczego z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. (por. wyroki z dnia 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08, z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13 - niepubl. oraz z dnia I CSK 26/09, OSNC - ZD 2010, nr 1, poz. 22). W tym ostatnim orzeczeniu sformułowano tezę, że art. 363 § 1 k.c. nie stanowi podstawy do wyboru sposobu kompensacji poniesionej szkody dla których ustawodawca przewidział odrębne tryby postępowania (postępowanie cywilne, postępowanie administracyjne).

Według drugiego stanowiska, wyrażonego najpełniej w wyroku z dnia 19 stycznia 2000 r., I CKN 1038/98, niepubl., jeżeli poszkodowany wybrał restytucję naturalną, a następnie zmienił żądanie na świadczenie pieniężne, to pierwsza czynność przerywa bieg przedawnienia w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Domaganie się restytucji naturalnej jest bowiem tym samym odszkodowaniem, dochodzonym jedynie w innej formie. W wyrokach z dnia 23 września 2009 r., I CSK 96/09 oraz z dnia 13 października 2010 r., I CSK 25/10 - niepubl. przedstawiono tę kwestię nieco z innego punktu widzenia stwierdzając, że dopiero nieprzyznanie powodowi prawa wieczystego użytkowania otwiera drogę do dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym sprawę, skłania się za przyjęciem drugiego z tych stanowisk. Trzeba bowiem zgodzić się z poglądem wyrażonym w wyroku I CKN 1038/98, że reaktywowane - na skutek decyzji nadzorczej, stwierdzającej nieważność decyzji odmawiającej przyznania prawa własności czasowej (później prawa wieczystego użytkowania) - postępowanie administracyjne, dotyczy w istocie naprawienia szkody w postaci restytucji naturalnej. Skoro bowiem

ustawodawca wyłączył w art. 160 § 2 k.p.a. tylko stosowanie art. 418 k.c., to znaczy, że posługiwał się w całym art. 160 k.p.a. pojęciem odszkodowania w szerokim znaczeniu tego słowa, nie wyłączając instytucji z art. 363 § 1 k.c. Dodać przy tym należy, że poszkodowany odmowną decyzją dekretową pozbawiony jest w istocie prawa wyboru sposobu naprawienia szkody, o którym mowa w tym przepisie. Trudno jest bowiem mówić o wyborze, skoro nie może znać wyniku postępowania administracyjnego prowadzonego ponownie, po stwierdzeniu w trybie nadzorczym nieważności decyzji o odmowie przyznania prawa wieczystego użytkowania do nieruchomości. Trzeba zaznaczyć, że postępowanie to toczy się w tym samym przedmiocie, odpowiadającym pojęciu restytucji naturalnej, a uprawniony może, co najwyżej, cofnąć wniosek. Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w doktrynie, że fakt, iż sprawa o przyznanie prawa wieczystego użytkowania stanowiącego rekompensatę za tzw. grunty warszawskie toczy się w trybie administracyjnym, nie ma znaczenia dla uznania przerwy biegu roszczenia odszkodowawczego. Wskazanie przez prawodawcę trybu dochodzenia roszczeń danego rodzaju stanowi jego suwerenną decyzję, a z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. wynika wprost, że przerwanie biegu przedawnienia następuje przed każdą czynnością przed organem właściwym do rozpoznania sprawy przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia roszczenia (tu przed organem administracyjnym). Przyjęcie stanowiska, że postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania w tzw. sprawach dekretu z dnia 26 października 1945 r. nie ma wpływu na bieg terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego prowadziłoby do tego, że - aby nie uchybić temu terminowi - poszkodowany musiałby równolegle do tego postępowania wnosić „asekuracyjnie” pozew do sądu o odszkodowanie. Rozwiązanie takie należałoby ocenić jako nieracjonalne i naruszające powagę wymiaru sprawiedliwości.

Doceniając społeczną wagę problemu, którego rozwiązywanie wywołuje przytoczone rozbieżności oraz wątpliwości prawne, skład zwykły Sądu - kierując się potrzebą ujednolicenia praktyki orzeczniczej - na podstawie art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym postanowił odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić

sformułowane na wstępie zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu.

eb