



Sygn. akt I CSK 207/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lutego 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (przewodniczący)

SSN Barbara Myszka

SSN Anna Owczarek (sprawozdawca)

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa Z. spółki z o.o. w W.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X.
o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 28 lutego 2017 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 20 sierpnia 2015 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1) oddala skargę kasacyjną,**
- 2) zasądza od Z. Spółki z o.o. w W. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka Z. spółka z o.o. z siedzibą w W., pozwem z dnia 9 maja 2012 r., wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody X. kwoty 100.000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wytoczenia powództwa tytułem odszkodowania za szkodę wywołaną wydaniem przez Prezydium Rady Narodowej (...) orzeczenia administracyjnego z dnia 22 sierpnia 1950 r. oraz przez Ministra Gospodarki Komunalnej decyzji z dnia 17 kwietnia 1951 r. utrzymującej je w mocy, których przedmiotem była odmowa przyznania prawa własności czasowej za czynszem symbolicznym do nieruchomości położonej przy ul. G. w W. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa decyzją z dnia 24 listopada 1992 r. stwierdził nieważność wskazanych orzeczeń.

Wyrokiem z dnia 29 sierpnia 2014 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo, a wyrokiem z dnia 20 sierpnia 2015 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda. Podstawa faktyczna i prawna rozstrzygnięć sądów obu instancji była zgodna. Ustalono, że przedmiotowa nieruchomość, jako położona na terenie objętym działaniem 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 gminy W. W. Z. - były właściciel nieruchomości w dniu 12 lutego 1949 r. złożył wniosek o przyznanie prawa własności czasowej za czynszem symbolicznym. Orzeczeniem z dnia 22 sierpnia 1950 r. Prezydium Rady Narodowej (...) oddaliło wniosek ze względu na przeznaczenie terenu na społeczne budownictwo mieszkaniowe. Orzeczenie to zostało utrzymane w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 17 kwietnia 1951 r. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa decyzją z dnia 24 listopada 1992 r., wydaną na wniosek spadkobierców W. Z., stwierdził nieważność obu orzeczeń. Powódka Z. spółka z o.o., będąca nabywcą praw i roszczeń z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie nieważnych orzeczeń dotyczących przedmiotowej nieruchomości, wystąpiła do Prezydenta W. o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Odmowne decyzje w tym przedmiocie zapadły w dniach 19 października 2011 r. i 28 listopada 2011 r. Nieruchomość jest obecnie własnością Skarbu Państwa.

W ocenie sądu podstawą roszczeń powódki o naprawienie szkody, wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., jest art. 160 k.p.a. Podzielił podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia wskazując, że początkiem biegu jego terminu była chwila ostateczności decyzji nadzorczej Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 24 listopada 1992 r. Uznał, że nie ma znaczenia data orzeczenia wydanego w następstwie ponownego rozpoznania wniosku dekretowego, gdyż nie stanowił on czynności strony przedsięwziętej bezpośrednio w celu dochodzenia, ustalenia lub zaspokojenia roszczeń przerywającej bieg terminu przedawnienia (art. 123 § 1 k.c.). Stwierdził, że postępowanie dotyczące tego wniosku nie zmierzało do zaspokojenia roszczenia odszkodowawczego w formie restytucji naturalnej.

Powódka złożyła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w całości. Wnosząc o uchylenie orzeczeń sądów obu instancji wniosła o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w W. Skarga, oparta na podstawie art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., zarzuciła naruszenie art. 123 § 1 pkt 1 w zw. z art. 363 § 1 k.c. poprzez błędną wykładnię i niezastosowanie wyrażające się w pominięciu, że wniosek jej poprzednika prawnego, procedowany w latach 1949 - 2011, skutkował przerwaniem biegu przedawnienia w sprawie, art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 117 § 1 i 2 k.c. poprzez nieuzasadnione zastosowanie wyrażające się nieuwzględnieniem upływu terminu przedawnienia. Ponadto - alternatywnie i subsydiarnie – wskazała na uchybienie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 361 § 2 k.c., 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 117 § 1 i 2 k.c. poprzez błędną wykładnię, prowadzącą do uznania roszczenia powódki za przedawnione.

Sąd Najwyższy zważył:

Zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. Jest to przepis szczególny w rozumieniu kodeksu cywilnego (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10). Pewne

odrębności dotyczące początku jego biegu związane są z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 78/14, OSNC 2015, nr 6, poz. 66).

W odniesieniu do tzw. gruntów warszawskich wykładnia art.160 § 6 k.p.a., podobnie jak jego relacje z innymi przepisami regulującymi zasady odpowiedzialności odszkodowawczej oraz przedawnienia, były przedmiotem rozbieżności w judykaturze. Z jednej strony przyjmowano, że uwzględnienie wniosku o ustanowienie własności czasowej (użytkowania wieczystego) jest naprawieniem szkody i stanowi szczególną, realizowaną w postępowaniu administracyjnym postać restytucji naturalnej. Wskazywano, że początkowy wybór tej formy nie tylko nie uniemożliwia zmiany na żądanie pieniężne (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2000 r., I CKN 1038/98, nie publ., uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2016 r., I CSK 1080/14, nie publ.), a nawet, że dopiero odmowa przyznania tych praw otwiera drogę do dochodzenia odszkodowania pieniężnego (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r., I CSK 96/09, nie publ., z dnia 13 października 2010 r., I CSK 25/10, nie publ.). Odmienne stanowisko oparte było na założeniu, że postępowanie administracyjne o przyznanie tego prawa jest odrębnym i proceduralnie samoistnym postępowaniem, które nie dotyczy roszczenia odszkodowawczego wynikającego z art. 160 k.p.a. (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08, z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13, z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09). W orzeczeniach tych odmiennie traktowano także dopuszczalność odpowiedniego zastosowania art. 363 k.c. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r. III CZP 22/15 (OSNC 2016, nr 3, poz. 30), odnoszącej się do relacji pomiędzy postępowaniem nadzorczym dekretowym, a postępowaniem zmierzającym do wzruszenia decyzji tzw. lokalowych, uznano że jeżeli stwierdzono wydanie decyzji dekretowej z naruszeniem prawa, to odnośnie do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wadliwa decyzja lokalowa pozbawiona jest prawnej doniosłości także wtedy, gdy przeprowadzono co do niej postępowanie nadzorcze zakończone decyzją o stwierdzeniu nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.) albo o stwierdzeniu wydania z naruszeniem prawa (art. 156 § 2 w związku z art. 158 § 2

k.p.a.). Decyzja lokalowa i wydana w odniesieniu do niej nadzorcza decyzja lokalowa stanowią tylko elementy złożonego stanu faktycznego, powstałego w wyniku zdarzeń i czynności prawnych, wywołanych wejściem w życie dekretu i nie mają charakteru samoistnego. Prejudykatem, przesądzającym o istnieniu przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej polegającej na bezprawności działania organu wydającego decyzję administracyjną, jest wyłącznie ostateczna nadzorcza decyzja dekretowa. Wskazano, że dopuszczenie różnych terminów przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, uzależnionych od wyboru poszkodowanego, naruszałoby funkcję gwarancyjną tej instytucji prawa materialnego i zagrażałoby bezpieczeństwu obrotu. Po wniesieniu rozpoznawanej obecnie skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy podjął w dniu 13 lipca 2016 r. III CZP 14/16 (OSNC 2017, nr 1, poz. 1) w składzie siedmiu sędziów uchwałę, w myśl której postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nie ustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.). Podkreślono, że ukształtowanie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną nieważną decyzją, w świetle charakteru uprawnienia przyznania b. właścicielom na ich wniosek prawa wieczystego użytkowania, nie pozwala na przyjęcie, że postępowanie administracyjne w sprawie wniosku o przyznanie tego prawa (ponowne postępowanie dekretowe) i postępowanie odszkodowawcze przed sądem cywilnym toczą się w tym samym przedmiocie. Wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego w zakresie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego dotyczy zobowiązania gminy przyznania prawa użytkowania wieczystego na warunkach określonych w art. 7 ust. 2 dekretu, zatem jego celem jest uzyskanie uprawnienia do gruntu i uregulowanie relacji byłego właściciela o charakterze prawnorzeczowym z właścicielem gruntu, a nie dochodzenie naprawienia uszczerbku majątkowego w formie restytucji naturalnej. Konsekwentnie przyjęto, że takie postępowanie administracyjne jest jedynie pośrednio powiązane z

odszkodowawczym postępowaniem cywilnym, gdyż wpływa na skuteczność dochodzenia roszczenia odszkodowawczego przez rozstrzygnięcie o niektórych elementach stanu faktycznego, a decyzja w przedmiocie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego nie stanowi prejudykatu dla roszczenia odszkodowawczego rozpoznawanego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., nie ma wpływu na powstanie i możliwość dochodzenia roszczenia.

Sąd Najwyższy rozpoznający w obecnym postępowaniu skargę kasacyjną podziela konkluzję, że niedopuszczalna jest rozszerzająca wykładnia normy szczególnej, jaką jest art. 160 § 6 k.p.a., określająca wymagalność roszczenia i początek biegu przedawnienia na dzień, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., zatem irrelewantne jest zdarzenie kreujące zobowiązanie oraz chwila, w której szkoda powstała lub się ujawniła.

Z tych względów bezzasadna jest podstawa kasacyjna zarzucająca naruszenie art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 117 § 1 i 2 k.c. poprzez nieuzasadnione uwzględnienie upływu terminu przedawnienia. Chybiony, z przyczyn wskazanych wyżej, jest również zarzut uchybienia art. 123 § 1 pkt 1 w zw. z art. 363 § 1 k.c. gdyż rozpoznawanie po wydaniu decyzji dekretovej nadzorczej po raz kolejny wniosku dekretowego nie skutkowało przerwaniem biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego.

Skarżąca wskazała ponadto - alternatywnie i subsydiarnie - na naruszenie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 361 § 2 k.c., 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 117 § 1 i 2 k.c. poprzez błędną wykładnię, prowadzącą do uznania roszczenia powódki za przedawnione. Twierdzi przy tym, że odmienne stanowisko odpowiadałoby ochronie własności i zasad państwa prawa, zwłaszcza zapewniałoby poszkodowanym obywatelom możliwość naprawienia szkody wyrządzonej przez władzę publiczną. Przypomnieć jednak należy, że jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 września 2006 r., SK 14/05 (OTK - A 2006, nr 8, poz. 97), mechanizm przedawnienia w prawie cywilnym jako taki nie jest przedmiotem bezpośrednich gwarancji zawartych w samym art. 77 ust. 1 ani też w innych regulacjach konstytucyjnych. Zasadą ogólną polskiego prawa cywilnego jest

to, iż roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu, tj. że z upływem terminu oznaczonego prawem osoba obowiązana może uchylić się od spełnienia obowiązku, który odpowiada treści roszczenia. Art. 77 ust. 1 nie generuje absolutnej odpowiedzialności, a mechanizm przedawnienia, jako instrument podstawowy z zakresu gwarancji pewności prawa i bezpieczeństwa stosunków prawnych, jest oczywiście dopuszczalny również w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych kierowanych przeciwko władzy publicznej. Poziom swobody ustawodawcy w kształtowaniu mechanizmu przedawnienia jest jednak ograniczony przez funkcję gwarancyjną rozwiązania z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Z tych przyczyn także ten zarzut nie mógł być skuteczną podstawą kasacyjną.

W tym stanie rzeczy wobec braku uzasadnionych podstaw kasacyjnych Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę. O kosztach postępowania przed Sądem Najwyższym orzeczono w oparciu o zasadę odpowiedzialności za wynik sprawy (art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ i art. 391 § 1 k.p.c.).

aj

r.g.