



Sygn. akt I CSK 62/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 marca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Antoni Górski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Zbigniew Kwaśniewski

Protokolant Justyna Kosińska

w sprawie z powództwa H. M.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki
Morskiej

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 12 marca 2015 r.,

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 11 lipca 2013 r.,

**uchyła zaskarżony wyrok w części oddalającej powództwo H.
M. o zasądzenie kwoty 1553000,10 zł
z ustawowymi odsetkami od 21 września 2012 r. oraz orzekającej
w stosunku do tego powoda o kosztach procesu
i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu
do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powodowie wystąpili z powództwem o zasądzenie od Skarbu Państwa kwoty 1.553.160 zł i 1.035.440 zł wraz z ustawowymi odsetkami tytułem odszkodowania za szkodę, której źródła upatrywali w decyzji administracyjnej Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 17 maja 1955 r. utrzymującej w mocy orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w m. st. Warszawie z dnia 10 marca 1955 r. odmawiające dotychczasowemu właścicielowi przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości warszawskiej przy ul. F. 30.

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 20 września 2012 r. zasądził od Skarbu Państwa – Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na rzecz H. M. kwotę 1 553 160 zł oraz na rzecz M. M. kwotę 1 035 440 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 21 września 2012 r. do dnia zapłaty, w pozostałej części powództwo oddalił i orzekł o kosztach postępowania.

Sąd ustalił, że do dnia wejścia w życie dekretu z dnia 21 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), nieruchomość położona W. przy ul. F.30 stanowiła własność S. Z., a powodowie są następcami prawnymi właściciela nieruchomości.

Na mocy tego dekretu nieruchomość przeszła na własność Gminy m.st. Warszawy, a od 1950 r. na własność Skarbu Państwa. Następnie grunt ten, stał się własnością Dzielnicy Gminy W. – P. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy przedmiotowa nieruchomość stała się własnością Gminy W. – C., a następnie miasta stołecznego Warszawy.

Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy orzeczeniem z dnia 10 marca 1955 r. odmówiło dotychczasowemu właścicielowi ustanowienia prawa własności czasowej, oddalając jego wniosek w tym zakresie. Orzeczenie to zostało utrzymane w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z 17 maja 1955 r.

Decyzją z 13 listopada 2006 r. Minister Budownictwa stwierdził nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej z 10 marca 1955 r. oraz decyzji Ministra

Gospodarki Komunalnej z 17 maja 1955 r. Po ponownym rozpoznaniu wniosku decyzja Ministra Budownictwa została utrzymana w mocy.

Decyzją z 4 lipca 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził nieważność decyzji Wojewody Warszawskiego z 10 września 1991 r. stwierdzającej nabycie przez Gminę Dzielnicę W. P. z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r. nieodpłatnie nieruchomości położonej w W. przy ulicy F. 30 z wyłączeniem 6 lokali sprzedanych.

Prezydent m.st. Warszawy decyzją z dnia 26 stycznia 2009 r. ustanowił na rzecz powodów prawo użytkowania wieczystego do gruntu przy ul. F. 30 w W.

Decyzją z 31 sierpnia 2009 r. Minister Infrastruktury zwrócił wniosek H. M. o przyznanie odszkodowania za szkodę wyrządzoną w związku z *wydaniem decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z 17 maja 1955 r.* odmawiające przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej przy ul. F. 30. W uzasadnieniu wskazano, że właściwy do rozpoznania sprawy jest sąd powszechny. Decyzją z tej samej daty Minister Infrastruktury umorzył postępowanie w sprawie z wniosku M. M. wskazując, iż nie był on stroną postępowania zakończonego decyzją Ministra Budownictwa z 29 maja 2007 r.

Szkodę powodów wyraża wartość rynkowa sprzedanych lokali o numerach 2, 3, 4, 5, 7 i 9 położonych w budynku przy ulicy F. 30 w W., z uwzględnieniem obciążenia ich szczególnym trybem najmu według poziomu cen aktualnych, a stanu na datę ich sprzedaży, i wynosi 2.588.600 zł.

Na skutek apelacji pozwanego od powyższego wyroku Sądu Okręgowego, Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 11 lipca 2013 r. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że powództwo oddalił i orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Apelacyjny podzielił zarzut przedawnienia zgłoszony w toku procesu przez stronę pozwaną.

Uznał, że decyzja dnia 13 listopada 2006 r. jest decyzją ostateczną w rozumieniu przepisu art. 16 § 1 i art. 127 § 1 i 2 k.p.a. w brzmieniu sprzed nowelizacji. Podzielił w tym zakresie pogląd, że decyzją ostateczną jest „pierwsza”

decyzja organu administracji państwowej, gdyż nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji, również wówczas, gdy strona złoży wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, o którym stanowi art. 127 § 3 k.p.a.

W ocenie Sądu nie ma tu znaczenia zmiana przepisu art. 16 k.p.a. dokonana nowelizacją z 3 grudnia 2010 r. Wywiera ona skutek od chwili wejścia w życie tej zmiany - mając zastosowanie do decyzji wydanych po 11 kwietnia 2011 r.

Zdaniem Sądu, brak jest jakichkolwiek ustawowych czy też pozaustawowych podstaw mogących wpłynąć na zasadniczo inną wykładnię przepisów art. 16 § 1 i art. 127 § 1 i 2 k.p.a. sprzed nowelizacji.

Wskazał, że skoro powód, na którym ciąży obowiązek wynikający z art. 6 k.c., nie przedstawił dowodu w postaci decyzji administracyjnej z 13 listopada 2006 r., to od tej chwili biegnie termin przedawnienia i brak jest podstaw do ustalenia innego terminu. Tym samym uznał, że roszczenie o odszkodowanie uległo przedawnieniu stosownie do treści art. 160 § 6 k.p.a.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w części dotyczącej powoda H. M. został zaskarżony skargą kasacyjną opartą na obu podstawach naruszenia.

W ramach naruszenia prawa materialnego skarżący zarzucił naruszenie art. 160 § 6 Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) - dalej: „k.p.a.” - w zw. z art. 5 ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 z późn. zm.) - dalej: „u.z.u.k.c.” - w zw. z art. 16 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją dokonaną art. 1 pkt 3) ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 18 z późn. zm.) - dalej: „u.z.u.k.p.a.” - w zw. z art. 127 § 1 i 2 k.p.a. przez błędną wykładnię powyższych przepisów; art. 123 § 1 pkt 1 k.c. w zw. z art. 160 § 4 k.p.a. w zw. z art. 5 u.z.u.k.c. w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i art. 124 § 1 i 2 k.c. przez ich niezastosowanie.

W ramach naruszenia przepisów postępowania zarzucił naruszenie art. 328 § 2 w zw. art. 391 § 1 k.p.c.

W konkluzji wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powoda strona pozwana wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżący trafnie wytknął mankamenty uzasadnienia Sądu Apelacyjnego (zarzut naruszenia art. 382 k.p.c.). Zostało ono rzeczywiście skonstruowane w sposób ogólnikowy do tego stopnia, że niektórych kwestii trzeba się domyślać, gdyż nie wynikają one wprost z treści uzasadnienia. Tak jest m. in. z kluczowym problemem przedawnienia roszczenia: wydając wyrok reformatoryjny, którego podstawą było przyjęcie przedawnienia roszczenia powoda, Sąd Apelacyjny nie wskazał konkretnych dat usprawiedliwiających takie stanowisko. Z treści motywów można jedynie wnioskować, że za początek biegu trzyletniego terminu przedawnienia z art. 160 § 6 k.p.a. przyjął datę „pierwszej” decyzji ostatecznej organu administracji państwowej, mając prawdopodobnie na myśli decyzję Ministra Budownictwa z dnia 13 listopada 2006 r. „z chwilą jej podpisania”. Ten brak precyzji w ustaleniu początkowego i końcowego terminu przedawnienia, choć stanowi niewątpliwie naruszenie art. 382 k.p.c., sam w sobie nie musiałaby prowadzić do uwzględnienia skargi kasacyjnej na powołanej w niej podstawie procesowej. Nie można jednak zaakceptować stanowiska Sądu Apelacyjnego, popartego dwoma judykataми Sądu Najwyższego, co do tego, że „decyzją ostateczną jest pierwsza decyzja organu administracji państwowej, gdyż nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji i to również wówczas, gdy strona złoży wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, o którym stanowi art. 127 § 3 k.p.a.” Już bowiem po wydaniu skarżonego wyroku zapadły dwa orzeczenia Sądu Najwyższego (z dnia 19 września 2013 r., I CSK 732/12 oraz z dnia 18 grudnia 2013 I CSK 142/13, niepubl.), w których Sąd ten - odwołując się do art. 16 § 1 k.p.a.

w poprzednim brzmieniu oraz do art. 127 § 3 k.p.a., a także uwzględniając wątpliwości doktrynalne - uznał, że do czasu wydania decyzji w następstwie ponownego rozpoznania sprawy, decyzja nadzorcza właściwego ministra nie może być traktowana w kategoriach decyzji ostatecznej. Wobec zaistnienia w tej istotnej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Pierwszy Prezes tego Sądu złożył wniosek o ich rozstrzygnięcie w składzie powiększonym. W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 20 stycznia 2015 r. III CZP 78/14 Sąd Najwyższy, odwołując się zwłaszcza do dyrektywy wykładni prokonstytucyjnej, uznał, że „jeżeli w wyniku wydania przed dniem 1 września 2004 r. decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, strona poniosła szkodę, a właściwy minister lub samorządowe kolegium odwoławcze stwierdziło- po tym dniu, lecz przed dniem 11 kwietnia 2011 r. – nieważność tej decyzji albo jej wydanie z naruszeniem prawa, termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a. rozpoczyna bieg z chwilą bezskutecznego upływu terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w razie jego złożenia – z chwilą wydania decyzji po ponownym rozpoznaniu sprawy”. Akceptacja stanowiska zajętego w tej uchwale oznacza, że usprawiedliwiona jest podstawa skargi kasacyjnej, w której zarzucono naruszenie art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 16 § 1 k.p.a. w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 18) w zw. z art. 127 k.p.a., a tym samym, że zaskarżony wyrok, w którym Sąd wychodził z odmiennych założeń prawnych nie może się ostać (art. 398/15 w zw. z art. 108 § 2 k.p.c.). Zwalnia do Sąd Najwyższy od obowiązku szczegółowego ustosunkowywania się do dalszych zarzutów objętych materialnoprawną podstawą skargi. Warto jednak poczynić uwagę, iż złożenie wniosku o przyznanie odszkodowania przerywa - stosownie do art. 123 § 1 pkt 1 k.c. - bieg przedawnienia, jeżeli złożono go do organu właściwego do rozpoznania objętego nim roszczenia. Dlatego też, wbrew stanowisku skarżącego, złożenie wniosku przez powoda do organu administracyjnego, który nie był właściwy do jego rozpoznania, zamiast według właściwej kompetencji do sądu, nie przerywa biegu przedawnienia, a motywy tej błędnej decyzji mogłyby być co najwyżej przytaczane jako przyczyna przemawiająca za nieuwzględnieniem upływu przedawnienia.

