



Sygn. akt II CSK 808/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 listopada 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Agnieszka Piotrowska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Anna Kozłowska

SSN Krzysztof Pietrzykowski

w sprawie z powództwa D. P., A. P. i T. P.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...) i Miastu P.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 5 listopada 2020 r.,
skargi kasacyjnej powodów
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 5 czerwca 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyła zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 15 marca 2017 r. Sąd Okręgowy w P. oddalił powództwo D. P., A. P. i T. P. skierowane przeciwko pozwanemu Skarbu Państwa - Wojewodzie (...) oraz Miastu P., w którym powodowie domagali się zasądzenia na ich rzecz od

pozwanych solidarnie kwoty 3 262 800 zł z tytułu naprawienia szkody wyrządzonej bezprawnym pozbawieniem ich poprzedników prawnych własności bliżej opisanych nieruchomości położonych w P. w oparciu o decyzję wywłaszczeniową uznaną następnie za decyzję wydaną z rażącym naruszeniem prawa.

Sąd ustalił, że decyzją Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miejskiego w P. z dnia 10 lipca 1986 r. (nr (...)), M. M. i E. A. zostały pozbawione prawa własności nieruchomości położonej w P. przy ul. Kurlandzkiej, oznaczonej w ewidencji gruntów obręb Z., arkusz mapy 29 działki nr 126/2 o pow. 0,0754 ha i nr 128/1 o pow. 0,0017 ha, zapisanej w dawnej księdze wieczystej KW Ż. t. 8 k. 191 jako własność M. M. i E. A. (obecnie KW nr (...), w dziale II której widnieje wpis o treści: „Skarb Państwa (Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w P.), Zarząd Dróg, Mostów i Zieleni w P.”) oraz prawa własności nieruchomości położonej w P. przy ul. Ś. i ul. D. oznaczonej w ewidencji gruntów obręb Z., arkusz mapy 29, działki nr 126/3 o pow. 0,473 ha i nr 128/2 o pow. 0,0094 ha, zapisanej w dawnej księdze wieczystej KW Ż. t.8 k. 191, jako własność M. M. i E. A. (obecnie (...)).

Decyzją z dnia 22 sierpnia 2008 r. (nr (...)) Wojewoda (...) stwierdził nieważność opisanej wyżej decyzji wywłaszczeniowej, albowiem została ona wydana wobec osób nieżyjących, bez przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego co do części tych nieruchomości oraz bez udziału rzeczoznawcy majątkowego. Po rozpoznaniu skargi Prezydenta Miasta P., Minister Infrastruktury decyzją z dnia 10 września 2009 r., doręczoną powodom w dniu 23 września 2009 r., stwierdził, że decyzja wywłaszczeniowa z dnia 10 lipca 1986 r. została wydana z naruszeniem prawa, natomiast nie można stwierdzić jej nieważności, albowiem nastąpiły nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., polegające na tym, że wywłaszczone nieruchomości stanowią drogi publiczne, wyjęte spod obrotu prawnego. Powodowie wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. (dalej WSA) skargę na opisaną wyżej ostateczną decyzję Ministra Infrastruktury z dnia 10 września 2009 r., która zapoczątkowała kilkuletnie postępowanie sądowe w tej sprawie. Wyrokiem z dnia 11 maja 2010 r. (I (...)) WSA uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Infrastruktury z dnia 10 września 2009 r. w części dotyczącej rozstrzygnięcia o wywłaszczeniu nieruchomości i

stwierdził, że nie podlega ona wykonaniu z uwagi na fakt, że w dniu wydania decyzji wywłaszczeniowej z dnia 10 lipca 1986 r. jej adresatki nie żyły. Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Skarbu Państwa i Miasta P., Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 22 września 2011 r. (I OSK (...)) uchylił powyższy wyrok WSA i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania. Kolejnym wyrokiem z dnia 25 kwietnia 2012 r. (I (...)) WSA uchylił decyzję Ministra Infrastruktury z dnia 10 września 2009 r. w części dotyczącej rozstrzygnięcia w zakresie wywłaszczenia nieruchomości. Po rozpoznaniu kolejnej skargi kasacyjnej wywiedzionej przez Skarb Państwa i Miasto P., NSA wyrokiem z dnia 21 stycznia 2014 r. (I OSK (...)) uchylił zaskarżony wyrok WSA z dnia 25 kwietnia 2012 r. i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania. Po ponownym rozpoznaniu sprawy, WSA wyrokiem z dnia 30 maja 2014 r. (I (...)) oddalił skargę powodów na decyzję ostateczną Ministra Infrastruktury z dnia 10 września 2009 r., co zakończyło postępowanie przed sądami administracyjnymi.

Pismem z dnia 21 czerwca 2012 r. powodowie zawezwali do próby ugodowej Miasto P. oraz Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Wniosek został w części odrzucony przez Sąd Rejonowy z powodu braku zdolności sądowej Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Pismem z dnia 22 stycznia 2013 r. powodowie zawezwali do próby ugodowej Skarb Państwa - Wojewodę (...), który odmówił zadośćuczynienia roszczeniom powodów.

W ustalonym wyżej stanie faktycznym, Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo, uwzględniając podniesiony przez pozwanych zarzut przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. Powołując się na stanowisko wyrażone w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. (III CZP 112/10) Sąd Okręgowy wskazał, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub której 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. Podniósł, że 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 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana

z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. Sąd Okręgowy uznał, że decyzję ostateczną w powyższym rozumieniu stanowiła decyzja Ministra Infrastruktury z dnia 10 września 2009 r., doręczona powodom w dniu 23 września 2009 r., od którego rozpoczął swój bieg trzyletni okres przedawnienia, który upłynął przed dniem wniesienia pozwu w tej sprawie (25 września 2015 r.). W ocenie Sądu pierwszej instancji, toczące się z inicjatywy powodów postępowanie sądowoadministracyjne, które zakończyło się wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 30 maja 2014 r. oddalającym ich skargę na przedmiotową decyzję, nie miało wpływu na bieg terminu przedawnienia, w szczególności nie przerwało jego biegu.

Wyrokiem z dnia 5 czerwca 2018 r., Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację powodów, dzieląc ustalenia faktyczne i wywody prawne Sądu pierwszej instancji. Potwierdził trafność oceny Sądu pierwszej instancji, że roszczenie powodów uległo przedawnieniu, uznał jednocześnie, że nie ma podstaw do przyjęcia, że podniesienie przez pozwanych tego zarzutu stanowiło nadużycie prawa w rozumieniu art. 5 k.c.

W skardze kasacyjnej powodowie zarzucili naruszenie art. 160 § 6 k.p.a., naruszenie art. 5 k.c. zw. z art. 117 § 2 k.c. oraz art. 160 § 6 k.p.a., a także art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 365 § 1 k.p.c. Formułując te podstawy, wniesli o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wprawdzie zarzut naruszenia art. 160 § 6 k.p.a. przez jego wadliwą wykładnię prowadzącą do błędnego przyjęcia przez Sąd, że roszczenie odszkodowawcze uległo przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia doręczenia powodom decyzji ostatecznej bez względu na toczące się postępowanie sądowoadministracyjne, nie jest uzasadniony, o czym niżej, to jednak skarga kasacyjna powodów zasługuje na uwzględnienie ze względu na wadliwą odmowę zastosowania przez Sąd Apelacyjny art. 5 k.c. w okolicznościach tej sprawy.

Stosownie do art. 160 § 1 k.p.a., znajdującego zastosowanie w rozpatrywanym przypadku (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10), stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Zgodnie natomiast 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 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. Nie ulega wątpliwości, że decyzję ostateczną w rozumieniu art. 16 k.p.a. i art. 160 § 6 k.p.a, stanowiła decyzja Ministra Infrastruktury z dnia 10 września 2009 r., doręczona powodom w dniu 23 września 2009 r. W tym też dniu rozpoczął swój bieg trzyletni okres przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie decyzji wyłączeniowej. Wbrew zapatrywaniu skarżących, dla biegu przedawnienia nie miało znaczenia wniesienie przez nich skargi do sądu administracyjnego w tym sensie, że ani nie „odroczyło” rozpoczęcia biegu przedawnienia roszczenia ani też nie spowodowało przerwania biegu przedawnienia w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c. W orzecznictwie ustalony jest bowiem pogląd, że złożenie skargi do sądu administracyjnego na ostateczną decyzję stwierdzającą nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, o którym mowa w art. 160 § 6 k.p.a (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 63/01, OSNC 2004, nr 5, poz. 78). Nie jest zatem trafny kasacyjny zarzut naruszenia art. 160 § 6 k.p.a ani skorelowany z nim zarzut naruszenia art. 77 Konstytucji RP przez pozbawienie powodów prawa do wynagrodzenia szkody spowodowanej przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji wyłączeniowej z dnia 10 lipca 1986 r. Ten drugi zarzut pomija okoliczność, iż uwzględnienie skutków przedawnienia roszczenia na zarzut zobowiązanego nie może być uznane za naruszenie konstytucyjnej gwarancji uzyskania przez obywatela rekompensaty uszczerbku wyrządzonego

niezgodnym z prawem aktem władzy publicznej wynikającej z art.77 Konstytucji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2017 r., I CSK 207/16, niepubl.).

Skarżący zarzucili także naruszenie art. 32 Konstytucji i ustanowionej w nim zasady równości obywateli wobec prawa przez przyjęcie przez Sąd, iż termin przedawnienia biegł niezależnie od trwającego równolegle postępowania przed sądami administracyjnymi oraz przez nieuwzględnienie przez Sąd Apelacyjny treści wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2016 r, w sprawie I CSK 26/16 (niepubl.), co skarżący łączą także z procesowym zarzutem naruszenia art. 365 § 1 k.p.c polegającym na niewzięciu pod uwagę przez Sąd Apelacyjny, przytoczonych w skardze kasacyjnej orzeczeń Sądu Najwyższego, wydanych na tle podobnych, zdaniem skarżących, stanów faktycznych i zawierających, korzystne dla skarżących, w ich ocenie, rozstrzygnięcia. Oba te zarzuty nie są uzasadnione. Stosownie do 365 § 1 k.p.c, orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Sens tej normy procesowej, sprowadza się do nakazu respektowania przez wskazane w nim podmioty, treści i mocy wiążącej zapadłych prawomocnych orzeczeń sądowych regulujących określony stosunek prawny między stronami konkretnego postępowania. Naruszenie tej normy polega zatem na zignorowaniu przez sąd orzekający w konkretnej sprawie, wiążącego stanu prawnego ukształtowanego przez prawomocny wyrok sądowy zapadły w innej sprawie, co niewątpliwie nie miało miejsca w rozpoznawanej sprawie. Procesowa podstawa kasacyjna i jej uzasadnienie są oderwane od powszechnie przyjętej wykładni art. 365 § 1 k.p.c; w istocie sprowadzają się do pozbawionego uzasadnionych podstaw zarzutu, że sądy *meriti* nie wydały korzystnego dla powodów rozstrzygnięcia, albowiem nie orzekły tak, jak w orzeczeniach wskazanych przez skarżących w skardze. Stanowisko skarżących pomija jednak okoliczność, że w każdej sprawie sąd samodzielnie ustala stan faktyczny, na kanwie którego dokonuje wyboru, wykładni i zastosowania adekwatnych norm prawa materialnego; poglądy prawne wyrażone przez Sąd Najwyższy w innych sprawach, nawet o podobnych stanach faktycznych, mają co najwyżej walor pomocniczy, nie mają natomiast jakiegokolwiek wpływu ani znaczenia dla

rozstrzygnięcia w każdej indywidualnie rozpatrywanej sprawie. Wbrew zarzutom skarżących, nie dochodzi w ten sposób do naruszenia konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa. Trzeba przy tym zauważyć, że przytoczone przez skarżących orzeczenia Sądu Najwyższego nie mają odniesienia do realiów tej sprawy, albowiem zapadły w odmiennych okolicznościach faktycznych i prawnych. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2016 r. w sprawie I CSK 26/16 dotyczy wykładni zawartego w art. 417¹ § 2 k.c. pojęcia „właściwe postępowanie” odnoszącego się do prejudykату w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej. Tymczasem podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa w rozpatrywanej sprawie jest art. 160 § 6 k.p.a. Podobnie rzecz się ma z innymi wskazanymi w skardze kasacyjnej orzeczeniami; nie przystają one do okoliczności niniejszej sprawy, a zatem trudno recypować przyjęte w nich rozwiązania, co odnosi się przykładowo do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2012 r., I CSK 477/11, (niepubl.). W tej sprawie, korzystna dla powoda decyzja nadzorcza z dnia 11 stycznia 2006 r. (stwierdzająca nieważność pierwotnej decyzji z dnia 9 lutego 2000 r.) została następnie uznana za nieważną przez organy administracji w postępowaniu administracyjnym. W przedmiocie tejże decyzji nadzorczej z dnia 11 stycznia 2006 r. toczyło się następnie postępowanie sądowoadministracyjne, zakończone wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 stycznia 2009 r., oddalającym skargę kasacyjną strony pozwanej. Ostatecznie zatem, dopiero w dniu wydania tego wyroku, okazało się, że decyzja z dnia 11 stycznia 2006 r. pozostaje w obrocie prawnym, co pozwoliło powodowi na wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym. Opisany wyrok Sądu Najwyższego został zatem wydany w odmiennym, od występującego w rozpoznawanej sprawie, stanie faktycznym.

Bezzasadność omówionych wyżej podstaw kasacyjnych nie prowadzi, jednakże do oddalenia skargi kasacyjnej powodów ze względu na sygnalizowany wyżej zarzut wadliwej oceny przez Sąd Apelacyjny skuteczności podniesionego przez pozwanych zarzutu przedawnienia roszczenia przez pryzmat art. 5 k.c. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazano już wielokrotnie, że podniesienie zarzutu przedawnienia może być uznane za nadużycie prawa wyjątkowo, a zastosowanie art. 5 k.c. musi zawsze opierać się na wszechstronnym rozważeniu

wszystkich okoliczności rozpoznawanej sprawy. Roszczenie powodów dotyczy naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem pozbawienie ich poprzedników prawnych własności nieruchomości. Powodowie zainicjowali starania mające na celu uzyskanie w postępowaniu administracyjnym korzystnej dla nich decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność pierwotnej decyzji wyłączeniowej, a następnie wnieśli skargę do sądu administracyjnego, która zapoczątkowała kilkuletnie postępowanie przed WSA i NSA. Na przebieg tego postępowania sądowego, zwłaszcza czas jego trwania, wynikający z faktu wydania łącznie pięciu orzeczeń przez WSA i NSA, powodowie nie mieli żadnego wpływu. W toku tego postępowania zapadały korzystne dla nich rozstrzygnięcia, uchylające zaskarżoną decyzję ostateczną Ministra Infrastruktury, które jak to powodowie wyjaśnili, utwierdzały ich w przekonaniu o trafnym wyborze drogi dochodzenia przysługujących im praw, choć ostatecznie skarga powodów została oddalona. Rzeczywiście, powodowie wnieśli do sądu powszechnego powództwo o odszkodowanie po upływie trzyletniego terminu przedawnienia, ale nie sposób przyjąć, że uczynili to wskutek złej woli, lekceważenia porządku prawnego lub braku zaangażowania i należytej dbałości o własne interesy. Jak się okazało, nieprawidłowo postrzegali oni relacje między biegiem terminu przedawnienia roszczenia i postępowaniem przed sądami administracyjnymi, dotyczącym decyzji ostatecznej Ministra Infrastruktury z dnia 10 września 2009 r. (por. uzasadnienie *in fine* uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16, OSNC 2017, nr 1, poz. 1). Nie sposób jednak, w ocenie Sądu Najwyższego rozpoznającego niniejszą skargę kasacyjną, zaaprobować sytuacji, w której powodowie nie szczydzili czasu, pieniędzy ani starań w celu uzyskania odszkodowania, a po wielu latach tych wysiłków, li tylko ze względu na błąd w wyborze sposobu dochodzenia przysługujących im praw przeciwko silniejszemu podmiotowi, jakim jest Skarb Państwa, którego bezprawne działania wyzuły rodzinę powodów z własności, pozbawieni zostali możliwości dochodzenia rekompensaty przed sądem powszechnym ze względu na przedawnienie. Nie ma przy tym decydującego znaczenia argument, że pozwany Skarb Państwa nie przyczynił się do opóźnienia we wniesieniu powództwa. Nielojalność zobowiązanego, polegająca na „zwodzeniu” uprawnionego, stwarzaniu pozorów dążenia do ugodowego

załatwienia sporu i dobrowolnego zaspokojenia uprawnionego, istotnie jest poważnym argumentem przemawiającym za uznaniem podniesionego następnie w postępowaniu sądowym zarzutu przedawnienia roszczenia za nadużycie prawa podmiotowego. Taka sytuacja niewątpliwie nie miała miejsca w tym przypadku. Możliwość zastosowania art. 5 k.c. nie zawsze jednak pozostaje w związku z negatywną oceną zachowania osoby zobowiązanej do naprawienia szkody; powołanie się na zarzut przedawnienia może stanowić nadużycie prawa także wtedy, gdy zachowanie się zobowiązanego nie miało wpływu na upływ okresu przedawnienia roszczenia, a przyczyny opóźnienia w dochodzeniu roszczenia leżą po stronie uprawnionego. Każda sytuacja zawsze podlega indywidualnej ocenie przez pryzmat zasad współżycia społecznego, poczucia sprawiedliwości oraz proporcjonalności skutków upływu terminu przedawnienia dla interesów stron spornego stosunku prawnego.

W tym stanie rzeczy, Sąd Najwyższy działając w granicach zakresu i podstaw zaskarżenia (art. 398¹³ § 1 k.p.c.), a zatem koncentrując się wyłącznie, co należy podkreślić, na kwestii przedawnienia roszczenia objętego pozwem, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).