



Sygn. akt I CK 400/05

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Jan Górowski

SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)

Protokolant Anna Matura

w sprawie z powództwa S. W. i A. G.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M.

i

Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta W.

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 11 maja 2006 r.,

kasacji powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 21 stycznia 2005 r.,

- 1. oddala kasację i odstępuje od obciążenia powodów kosztami postępowania kasacyjnego;**
- 2. przyznaje adwokatowi P. A. od Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w W. kwotę 3.600 złotych (słownie trzy tysiące sześćset złotych), tytułem kosztów nieopłaconej pomocy**

prawnej udzielonej powódce z urzędu w postępowaniu kasacyjnym, wraz z 22 % podatkiem od towarów i usług.

Uzasadnienie

D. W. wniosła powództwo o odszkodowanie przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę M. i Prezydenta m. W. Żądała zasądzenia 2.366.600 zł wraz z odsetkami.

Wyrokiem z dnia 15 listopada 2003 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo. Sąd Okręgowy ustalił, że nieruchomości położona przy ul. Z. [...], zabudowana budynkiem wielomieszkaniowym, stanowiła w 1/3 własność rodziców powódki F. i J. małżonków W. oraz w pozostałej części własność B. L., spadkobierczyni K. Z. i Z.. Orzeczeniem z dnia 2 maja 1950 r. Prezydent m. W. odmówił B. L. przyznania prawa własności czasowej do gruntu i stwierdził, że budynek przeszedł na własność Gminy. Decyzja ta nie rozstrzygała o wniosku małżonków W. o ustanowienie własności czasowej. Stało się to przyczyną odmowy Państwowego Biura Notarialnego dokonania w księdze wieczystej wpisu Skarbu Państwa jako właściciela budynku. Dlatego też w dniu 20 kwietnia 1979 r. Naczelnik Dzielnic W. wydał „decyzję uzupełniającą do orzeczenia administracyjnego z dnia 2 maja 1950 r.” odmawiając małżonkom W. prawa użytkowania wieczystego gruntu i stwierdzając przejęcie na własność Państwa budynku znajdującego się na gruncie. Decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 18 lutego 1998 r. stwierdzono, że orzeczenie z dnia 2 maja 1950 r., w części dotyczącej sprzedanych ośmiu lokali mieszkalnych oraz udziałów przypadających właścicielom tych lokali w części budynku i jego urządzeniach wspólnych, a także gruntu oddanego w wieczyste użytkowanie nabywcom tych lokali, zostało wydane z naruszeniem prawa, a w pozostałej części stwierdzono nieważność tej decyzji, z wyjątkiem gruntu przeznaczonego pod ulicę. Umorzono nadto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 20 kwietnia 1979 r. wskazując, że w tym zakresie powinno orzekać Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Decyzją

z dnia 27 października 1999 r. SKO w W. stwierdziło, że decyzja z 20 kwietnia 1979 r. została wydana z naruszeniem prawa. Nie stwierdzono nieważności tej decyzji z uwagi na upływ 10-letniego terminu od dnia jej doręczenia stronom. Powołując się na tę decyzję D. W. w dniu 21 lutego 2000 r. wystąpiła o przyznanie jej od Gminy odszkodowania w kwocie 1.419.119 zł, na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., jednakże decyzją z 20 września 2000 r. SKO odmówiło powołując się na brak związku przyczynowego pomiędzy decyzją z 20 kwietnia 1979 r. a utratą 1/3 udziału w prawie użytkowania wieczystego. Zdaniem SKO prawo to i prawo własności budynku właściciele utracili już w 1950 r. na skutek decyzji Prezydenta m. W. z 2 maja 1950 r. D. W. wystąpiła z pozwem przeciwko Gminie W. o zapłatę odszkodowania. Powództwo to zostało oddalone z powodu braku legitymacji biernej po stronie Gminy (prawomocny wyrok Sądu Okręgowego z dnia 9 listopada 2001 r., III C .../00). W dniu 12 grudnia 2001 r. D. W. złożyła kolejny wniosek o odszkodowanie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast żądając przyznania od Skarbu Państwa odszkodowania w kwocie 2.784.092 zł. Powołała się na wadliwość obu decyzji, z dnia 2 maja 1950 r. i z dnia 20 kwietnia 1979 r. Decyzją z dnia 20 sierpnia 2002 r. Prezes UMiRM odmówił przyznania odszkodowania powołując się na przedawnienie z art. 160 § 6 k.p.a. Przedmiotem rozważań organu administracyjnego była tylko decyzja z 2 maja 1950 r. i oceniająca ją decyzją z 18 lutego 1998 r.

Ustalając przytoczony stan faktyczny Sąd Okręgowy wskazał, że powódka wiązała żądanie zapłaty odszkodowania z obydwoma decyzjami, z dnia 2 maja 1950 r. i z dnia 20 kwietnia 1979 r. Stąd istniała potrzeba rozważenia skuteczności roszczeń związanych z każdą z tych decyzji. Roszczenie o naprawienie szkody spowodowanej wydaniem decyzji z dnia 2 maja 1950 r. podlegało oddaleniu z dwóch przyczyn. Po pierwsze, powództwo o zapłatę zostało wytoczone z uchybieniem terminu przewidzianego w art. 160 § 5 k.p.a. Decyzja odmawiająca przyznania odszkodowania została doręczona pełnomocnikowi powódki dnia 30 sierpnia 2002 r., a powództwo zostało wytoczone dnia 31 marca 2003 r. Po drugie, powódce nie przysługiwało roszczenie odszkodowawcze, realizowane na podstawie art. 160 k.p.a. Roszczenie to służy stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia

nieważności takiej decyzji, zaś powódka ani jej poprzednicy prawni nie byli stroną postępowania administracyjnego, w toku którego decyzja ta zapadła.

Powódka mogła natomiast dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych, to jest na podstawie art. 417 k.c. Jednakże, zdaniem Sądu Okręgowego, roszczenie to uległo przedawnieniu. W powstałej sytuacji zastosowanie miałby przepis art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243) przewidujący roczny termin do dochodzenia roszczenia liczony od wejścia w życie ustawy. Termin ten upłynął dnia 28 listopada 1957 r. Należy zresztą przyjąć, że zgodnie z art. 6 ust. 2 tej ustawy roszczenie powódki o naprawienie szkody majątkowej spowodowanej wydaniem decyzji z 2 maja 1950 r. uległoby przedawnieniu w terminie trzyletnim, a więc z dniem 3 maja 1953 r. i w dniu wejścia w życie powołanej ustawy byłoby już przedawnione.

Sąd Okręgowy nie znalazł podstaw do nieuwzględnienia upływu terminu przedawnienia ze względu na art. 5 k.c.

Jak stwierdził Sąd Okręgowy, oddalenie powództwa na podstawie z art. 417 k.c. nie pozbawia powódki możliwości domagania się odszkodowania od Skarbu Państwa, ponieważ, w ocenie Sądu, szkodę w majątku powódki wywołała decyzja z 1979 r. Powódka może zatem dochodzić naprawienia szkody przeciwko Skarbowi Państwa, w trybie art. 160 k.p.a., w związku z wydaniem decyzji z dnia 20 kwietnia 1979 r. Powódka z takim żądaniem wystąpiła w dniu 12 grudnia 2001 r., jednakże tryb administracyjny nie został wyczerpany. Decyzja Prezesa UMiRM z dnia 20 sierpnia 2002 r. odmawiająca przyznania odszkodowania odnosi się bowiem tylko do decyzji z dnia 5 maja 1950 r. Roszczenie odszkodowawcze przed Sądem będzie zatem mogło być dochodzone dopiero po wyczerpaniu trybu administracyjnego.

Wyrok ten zaskarżyła apelacją powódka domagając się zmiany wyroku i uwzględnienia powództwa ewentualnie uchylenia wyroku i przekazania sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 21 stycznia 2005 r., (I) zmienił zaskarżony wyrok w części oddalającej żądanie zapłaty odszkodowania za szkodę związaną z

wydaniem przez Naczelnika Dzielniczy - Gminy W. decyzji z dnia 20 kwietnia 1979 r. i w tym zakresie pozew odrzucił, a w pozostałej części apelację oddalił, (II) nie obciążył powódki kosztami procesu w postępowaniu apelacyjnym oraz (III) przyznał adwokatowi P. A. od Skarbu Państwa (Sądu Okręgowego w W.) kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) zł tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powódce D. W. w postępowaniu apelacyjnym.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny podkreślił, że apelacja nie mogła być uwzględniona, jakkolwiek w jej ramach Sąd ten dokonał częściowej zmiany zaskarżonego orzeczenia dając temu wyraz w punkcie pierwszym swego rozstrzygnięcia (zob. niżej). Podkreślił też, że zgodnie z art. 383 k.p.c. w postępowaniu apelacyjnym nie jest dopuszczalna zmiana powództwa. Zmianą powództwa jest zaś także zmiana podstawy faktycznej powództwa. Takiej zaś zmiany dokonała powódka zarzucając w apelacji organom administracji państwowej wadliwość działania przy rozpoznawaniu jej kolejnych wniosków zmierzających do wzruszenia wydanych w przeszłości decyzji i uzyskania odszkodowania.

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że tryb przewidziany w art. 160 k.p.a. przysługuje tylko stronie postępowania administracyjnego, tymczasem ani powódka, ani jej poprzednicy prawni nie byli uczestnikami postępowania, w którym została wydana decyzja Prezydenta m. W. z dnia 2 maja 1950 r. Oceniał, że nie do końca jest zrozumiałe powołanie się przez Sąd Okręgowy na przedawnienie, które nastąpiło z dniem 3 maja 1953 r., jak również na przepis art. 417 k.c., który obowiązuje od dnia 1 stycznia 1965 r. Dalej Sąd Apelacyjny wyraził zapatrywanie, że szkoda poniesiona przez powódkę polega na utracie własności spowodowanej sprzedażą ośmiu lokali wskutek wydania decyzji z dnia 2 maja 1950 r. Szkoda ta powstała w chwili sprzedaży lokali (w latach 1979-1980). Zdaniem tego Sądu 10-letni termin przedawnienia roszczenia przewidziany w art. 442 k.c. biegnie od dnia powstania szkody niezależnie od tego, kiedy nastąpiło zdarzenie ją wyrządzające (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2003 r., IV CKN 378/01, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 124). Prowadzi to do wniosku, że roszczenie odszkodowawcze powódki mogące mieć podstawę prawną w przepisach ogólnych k.c. uległo przedawnieniu najpóźniej z upływem 1990 r., zaś pozew w sprawie niniejszej wpłynął dnia 31 marca 2003 r.

Dalej Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że źródłem szkody powódki jest decyzja z dnia 20 kwietnia 1979 r., która negatywnie rozstrzygnęła o wniosku powódki przyznania prawa wieczystej dzierżawy. Do realizacji roszczenia odszkodowawczego, związanego z tą decyzją, musi być uprzednio wyczerpany tryb postępowania administracyjnego przewidziany w art. 160 k.p.a. Wcześniejsze zatem wytoczenie powództwa uzasadnia zarzut czasowej niedopuszczalności drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.).

Adwokat P. A., pełnomocnik z urzędu powódki, zaskarżył kasacją wyrok Sądu Apelacyjnego w części punktu I, w zakresie, w jakim została oddalona apelacja, oraz m. in. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu kasacyjnym. Jako podstawy kasacyjne wskazał naruszenie art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 września 2004 r., art. 77 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, art. 5 k.c., art. 442 k.c. w zw. z art. 5 k.c. oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. Zarzucił ponadto naruszenie art. 316 k.p.c.

Powódka D. W. zmarła dnia 30 sierpnia 2004 r. Sąd Apelacyjny postanowieniem z dnia 22 czerwca 2005 r. (już po wniesieniu kasacji) zawiesił postępowanie, a następnie postanowieniem z dnia 25 października 2005 r., podjął zawieszony postępowanie z udziałem A. G. i S. W. jako spadkobierców D. W.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Orzeczeniem administracyjnym z dnia 2 maja 1950 r. Prezydent m. W. odmówił dotychczasowej właścicielce B. L. prawa własności czasowej do nieruchomości gruntowej położonej w W. przy ul. Z. [...] i jednocześnie stwierdził, że wszystkie budynki – fragmenty murów – znajdujące się na tej nieruchomości przeszły na własność m. W. Orzeczenie to w ogóle zatem nie odnosi się do wniosku małżonków F. i J. W. o przyznanie prawa własności czasowej. Wniosek ten został rozstrzygnięty na podstawie decyzji Naczelnika Dzielnicy W. z dnia 20 kwietnia 1979 r. uzupełniającej do orzeczenia administracyjnego z dnia 2 maja 1950 r. Dopiero w tej decyzji odmówiono małżonkom F. i J. W., zresztą wiele lat po ich śmierci, przyznania prawa użytkowania wieczystego. W odniesieniu wszakże do żądania zapłaty odszkodowania za szkodę związaną z wydaniem decyzji z dnia 20

kwietnia 1979 r. pozew został odrzucony przez Sąd Apelacyjny ze względu na czasową niedopuszczalność drogi sądowej, a pełnomocnik z urzędu powódki wyroku Sądu Apelacyjnego w tej części nie zaskarżył kasacją.

Skoro orzeczenie administracyjne z dnia 2 maja 1950 r. w ogóle nie dotyczyło rodziców powódki, małżonków F. i J. W., w niniejszej sprawie nie mogła być spełniona jedna z trzech koniecznych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Brak było mianowicie zdarzenia wywołującego powstanie szkody. Już choćby z tej przyczyny zarzuty podniesione w kasacji należałoby uznać za bezprzedmiotowe. Odnosząc się wszakże do tych zarzutów należy podkreślić, co następuje.

Gdy chodzi o zarzuty dotyczące naruszenia prawa materialnego, w zasadzie nie wiadomo, do czego konkretnie się one odnoszą. Ponieważ strona powodowa od początku w sposób nieprecyzyjny, ogólnikowy sformułowała podstawę faktyczną pozwu, trudno przyjąć, co obecnie jest przedmiotem zaskarżenia. Jedno żądanie dotyczące odszkodowania odnosiło się bowiem do co najmniej dwóch zdarzeń w postaci wydania dwóch różnych decyzji – bez określenia, w jakiej części szkoda wywodzona jest z każdej z nich. We wszystkich zarzutach pojawia się to samo ogólnikowe odwołanie do „bezprawnego działania funkcjonariuszy władzy publicznej nieobjętych dyspozycją art. 160 k.p.a.” – czyli działania, które nie polegało na wydaniu decyzji administracyjnych, bo takie działania byłyby oceniane przez pryzmat art. 160 k.p.a. Strona powodowa nie wskazała, kto zachował się bezprawnie (choćby ogólnie – funkcjonariusze którego urzędu, jakiego organu), ani na czym konkretnie to bezprawne działanie polegało (bo przecież nie polegało, jak można wnosić, na wydaniu decyzji).

Zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji może być odniesiony jedynie do okoliczności istniejących po dniu jej wejścia w życie. Jednakże skarżąca nie określiła takich okoliczności, które w tym czasie doprowadziły do powstania szkody, więc ocena merytoryczna tak ogólnikowego zarzutu wydaje się niemożliwa. Z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego nie wynika, aby stosował on wymieniony przepis, więc zarzut niewłaściwego zastosowania (wskazujący, że zastosowanie miało miejsce, tyle że było niewłaściwe) jest nietrafny. Co zaś

dotyczy art. 417 k.c., z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego wynika, by Sąd zastosował ten przepis, tzn. uznał co do zasady podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednakże stwierdził, iż doszło do przedawnienia roszczenia odszkodowawczego.

Zarzut dotyczący naruszenia art. 5 k.c. nie może być skuteczny, skoro kwestionuje niewłaściwe zastosowanie, nie zaś niezastosowanie przez Sąd Apelacyjny tego przepisu.

Zarzut naruszenia art. 442 k.c. w zw. z art. 5 k.c. nie został dostatecznie sprecyzowany. Nie wiadomo bowiem, czego dotyczy „nieuwzględnienie klauzuli generalnej w stanie faktycznym uzasadniającym jej użycie wobec biegu terminu przedawnienia przyjętego” przez Sąd Apelacyjny: czy chodzi o to, że Sąd powinien nie uwzględniać upływu terminu przedawnienia, czy też, że kierując się art. 5 k.c. powinien inaczej określić początek biegu tego terminu. W razie przyjęcia pierwszej z tych możliwości, zarzut ten byłby nieskuteczny, ponieważ aby można było oceniać przedawnienie roszczenia, należałoby uprzednio ustalić, że powstała szkoda w określonej wysokości, która pozostawała w związku przyczynowym z wywołującym ją zdarzeniem, że roszczenie stało się wymagalne itd. Tymczasem Sąd Apelacyjny przyjmując, iż roszczenie – nawet, gdyby istniało, było udowodnione co do wysokości itd. – i tak uległoby przedawnieniu, w ogóle nie ocenił, czy powódka wykazała szkodę w związku z działaniami funkcjonariuszy Skarbu Państwa. Powództwo przy ostatecznie tak sprecyzowanej podstawie faktycznej (bliżej nieskonkretyzowane bezprawne działanie funkcjonariuszy publicznych) podlegało oddaleniu co najmniej z powodu nieudowodnienia szkody i jej wysokości.

Na marginesie rozważanych wyżej zarzutów należy podkreślić, że Sąd Apelacyjny dość dowolnie i niejako obok żądania pozwu (zresztą nieprecyzyjnie sformułowanego) przyjął, że szkoda poniesiona przez powódkę polega na utracie własności spowodowanej sprzedażą ośmiu lokali wskutek wydania decyzji z dnia 2 maja 1950 r. Z takim stwierdzeniem nie można się zgodzić także z tego powodu, że, jak wyżej wspomniano, z treści decyzji z dnia 2 maja 1950 r. wynika, iż w chwili jej wydania na rzeczowej nieruchomości nie było żadnego budynku, ale fragmenty

murów. Nie wynika zaś z uzasadnienia wyroku Sądów obu instancji, kto i kiedy odbudował bądź wybudował od nowa budynek, w którym znajdowały się wspomniane lokale.

Zarzut naruszenia art. 45 Konstytucji został sformułowany ogólnikowo i nieprecyzyjnie, a niezależnie od tego jest nietrafny. Powódka nie została bowiem pozbawiona prawa do Sądu: jej żądanie podlegało ocenie w sprawie i okazało się nieuzasadnione.

Niesprecyzowany i ogólnikowy jest też kolejny zarzut podniesiony w kasacji, mianowicie naruszenia art. 316 k.p.c. Skarżący sugeruje bowiem, że Sąd Apelacyjny nie uwzględnił faktu bezprawnego działania funkcjonariuszy publicznych wydających decyzje „w niniejszej sprawie”. Po pierwsze, zaskarżenie dotyczy tylko rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w zakresie, w jakim stwierdził on, że powódce nie należy się odszkodowanie w związku z wydaniem decyzji z dnia 2 maja 1950 r. (i to nie wprost, bo jej rodzice nie byli stronami postępowania administracyjnego, a decyzja nie mogła dotyczyć ich praw – i raczej nie dotyczyła, skoro PBN w zakresie przysługującego im udziału odmawiał wpisu własności Skarbu Państwa). Nie można więc formułować zarzutu opartego na nieuwzględnieniu bezprawności związanej z „decyzjami administracyjnymi”, ponieważ tylko skutki decyzji z dnia 2 maja 1950 r. mogą być badane w postępowaniu kasacyjnym (w zakresie ewentualnej bezprawności działania funkcjonariuszy wydających decyzję z dnia 20 kwietnia 1979 r. uprawomocnił się wyrok odrzucający pozew). Po drugie, skoro w uzasadnieniu kasacji wspomniano o większej liczbie decyzji administracyjnych, zarzut naruszenia art. 316 k.p.c. jest niesprecyzowany, nie wskazuje bowiem, o które decyzje chodzi. W kasacji zatem nie wskazano, na czym konkretnie miałyby polegać naruszenie art. 316 k.p.c. i jaki mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Z przedstawionych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 393¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98).

jz