



Sygn. akt IV CSK 278/10

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 7 kwietnia 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz

SSN Irena Gromska-Szuster (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. Z.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...] i Ministrowi Skarbu Państwa  
o odszkodowanie,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 7 kwietnia 2011 r.,  
skargi kasacyjnej powódki  
od wyroku Sądu Apelacyjnego [...] z dnia 26 stycznia 2010 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi  
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i  
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 26 stycznia 2010 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powódki A. Z. od wyroku Sądu pierwszej instancji oddalającego powództwo wniesione w dniu 29 lutego 2008 r. przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...] i Ministrowi Skarbu Państwa o zasądzenie kwoty 214 000 zł. z ustawowymi odsetkami od dnia 8 sierpnia 2005 r. tytułem odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem w dniu 25 lutego 1952 r. orzeczenia Prezydium Powiatowej Rady Narodowej o przejęciu na własność państwa gospodarstwa rolnego ojca powódki, którego nieważność została stwierdzona ostateczną decyzją Wojewody z dnia 8 sierpnia 2005 r.

Sądy obu instancji uwzględniły zgłoszony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia roszczenia. Stwierdziły, że źródłem szkody powódki jest wadliwe orzeczenie administracyjne z dnia 25 lutego 1952 r., na mocy którego nieruchomości ojca powódki przeszła na własność Skarbu Państwa, natomiast decyzja nadzorcza z dnia 8 sierpnia 2005 r. stwierdzająca nieważność powyższego orzeczenia stanowi jedynie przesłankę skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego. Sąd Apelacyjny, powołując się na regulację zawartą w art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692, dalej: „ustawa nowelizująca”) oraz stanowisko Sądu Najwyższego, stwierdził, że ponieważ decyzja wadliwa została wydana przed dniem 1 września 2004 r., tj. przed dniem uchylenia art. 160 k.p.a. i uregulowania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wadliwymi decyzjami administracyjnymi w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., natomiast decyzja nadzorcza wydana została po tej dacie, do roszczeń odszkodowawczych powódki ma zastosowanie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., a nie art. 160 k.p.a. i w konsekwencji do przedawnienia tych roszczeń ma zastosowanie art. 442 § 1 zd. 2 k.c. (uchylony dopiero z dniem 10 sierpnia 2007 r.), a nie art. 160 § 6 k.p.a. Termin przedawnienia wynosi więc 10 lat i biegnie od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę, tj. od dnia 25 lutego 1952 r., a zatem przedawnienie roszczeń nastąpiło przed wniesieniem pozwu. Sąd Apelacyjny podzielając stanowisko Sądu pierwszej instancji uznał, że w rozpoznawanej sprawie istnieją podstawy do przyjęcia, iż ze względu na warunki polityczne powódka nie mogła skutecznie dochodzić roszczeń odszkodowawczych przed

dniem 4 czerwca 1989 r. i do tej chwili istniał stan siły wyższej, w rozumieniu art. 121 pkt 4 k.c., powodujący zawieszenie biegu przedawnienia. Jednakże od tej daty nie było już przeszkód do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, a zatem termin przedawnienia upłynął po dziesięciu latach licząc od dnia 4 czerwca 1989 r., również wiele lat przed wniesieniem pozwu. Ponieważ powódka nie wykazała, by istniały jakiegokolwiek przeszkody do wystąpienia o wydanie decyzji nadzorczej po 4 czerwca 1989 r. a przed 2005 r., gdy roszczenie odszkodowawcze nie było jeszcze przedawnione, Sąd Apelacyjny uznał za nadmiernie spóźnione wystąpienie przez nią o wydanie decyzji nadzorczej po prawie pięciu latach od upływu terminu przedawnienia, a z roszczeniem odszkodowawczym po 10 latach od upływu tego terminu i z tych przyczyn uznał za uzasadnione oddalenie powództwa.

W skardze kasacyjnej opartej na pierwszej podstawie powódka zarzuciła naruszenie art. 120 k.c. w zw. z art. 77 i art. 2 Konstytucji, art. 160 k.p.a. oraz art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy nowelizującej, art. 417<sup>1</sup> w zw. z art. 442 k.c. i art. 5 ustawy nowelizującej, a także samego przepisu art. 5 ustawy nowelizującej przez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Wnosiła o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu pierwszej instancji i uwzględnienie powództwa ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz uwzględnienia w obu wypadkach wniosku o zasądzenie kosztów procesu, w tym kosztów postępowania kasacyjnego.

Strona pozwana wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W świetle stanowiska Sądu Najwyższego zajętego w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r. III CZP 112/10 (jeszcze niepubl.) skargę kasacyjną należy uznać za uzasadnioną. W uchwale tej bowiem Sąd Najwyższy, odpowiadając między innymi na pytania: czy art. 160 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy nowelizującej znajduje zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie przed dniem 1 września 2004 r. ostatecznych decyzji administracyjnych, których nieważność bądź wydanie z naruszeniem art. 156 § 1

k.p.a. zostały stwierdzone po tej dacie oraz czy, w razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, przedawnienie roszczenia o naprawienie szkody jest regulowane przez art. 160 § 6 k.p.a. - stwierdził, 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.

Stanowisko to odnosi się wprost do sytuacji, jaka miała miejsce w rozpoznawanej sprawie, w której wyrządzająca szkodę wadliwa decyzja administracyjna stała się ostateczna w dniu 25 lutego 1952 r., a więc przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, zaś decyzja nadzorcza, stwierdzająca jej nieważność stała się ostateczna po tej dacie - w dniu 8 sierpnia 2005 r. Do roszczeń odszkodowawczych wynikających z wydania wadliwej ostatecznej decyzji, przenoszącej bezpodstawnie własność gospodarstwa rolnego ojca powódki na Skarb Państwa mają zatem zastosowanie przepisy art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a., a nie przepisy art. 417<sup>1</sup> § 2 i art. 442 § 2 k.c., jak przyjął Sąd Apelacyjny.

Podzielając stanowisko Sądu Najwyższego zajęte w powyższej uchwale oraz przedstawioną w jej uzasadnieniu wykładnię art. 5 ustawy nowelizującej w zw. z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. i art. 160 k.p.a. należy jedynie podkreślić, że art. 5 ustawy nowelizacyjnej nie jest normą międzyczasową prawa procesowego, a zatem nie ma zastosowania do trybu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych określonego w art. 160 § 4 i 5 k.p.a. Wobec tego, że brak szczególnego przepisu międzyczasowego w tym przedmiocie, zgodnie z ogólną zasadą intertemporalną prawa procesowego bezpośredniego stosowania przepisów nowego prawa należy przyjąć, że od dnia 1 września 2004 r. do dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną podjętą przed tym dniem, właściwa jest tylko droga sądowa, bez względu na datę wydania ostatecznej decyzji nadzorczej.

Przepis art. 5 ustawy nowelizującej stanowi natomiast normę prawa międzyczasowego materialnego i jest wyrazem powiązania dwóch zasad tego prawa: zasady niedziałania prawa wstecz oraz zasady stosowania do oceny danego zdarzenia, stanu prawnego obowiązującego w chwili jego zaistnienia.

W zakresie odpowiedzialności deliktowej powiązanie obu tych zasad oznacza poddanie oceny tego, czy dane zdarzenie jest czynem niedozwolonym i jakie przesłanki muszą być spełnione, aby powstała odpowiedzialność odszkodowawcza określonej osoby za ten czyn oraz jaką treść ma mieć ta odpowiedzialność, przepisom obowiązującym w chwili nastąpienia rozpatrywanego zdarzenia. Ponieważ źródłem szkody jest wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, a nie decyzji nadzorczej stwierdzającej jedynie z mocą wsteczną nieważność lub niezgodność z art. 156 § 2 k.p.a. decyzji wadliwej, o tym czy wydanie decyzji wadliwej stanowi czyn niedozwolony oraz jakie są zasady i treść odpowiedzialności za ten czyn, decydują przepisy obowiązujące w chwili wydania ostatecznej decyzji wadliwej. Brak podstaw, w ocenie Sądu Najwyższego wyrażonej w omawianej uchwale, by na gruncie art. 5 ustawy nowelizującej przyjmować konstrukcję zdarzenia prawnego złożonego z dwóch aktów: wydania decyzji wadliwej i wydania decyzji nadzorczej. Zdarzeniem, w rozumieniu tego przepisu w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym jest jedynie wydanie ostatecznej decyzji wadliwej, a w konsekwencji do ostatecznych wadliwych decyzji podjętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, mają zastosowanie przepisy materialnoprawne zawarte w art. 160 k.p.a., a więc § 1, 2, 3 i 6, chociażby decyzje nadzorcze zapadły po dniu 1 września 2004 r. Odnosząc się w szczególności do kwestii przedawnienia roszczenia odszkodowawczego wynikającego z decyzji administracyjnej, Sąd Najwyższy w uzasadnieniu omawianej uchwały stwierdził, że przyjęcie innych, niż określone w art. 160 § 6 k.p.a. zasad przedawnienia czyniłoby iluzoryczną odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wyrządzone nieważnymi lub niezgodnymi z prawem decyzjami administracyjnymi wydanymi przed dniem 1 września 2004 r., co nie było celem ustawy nowelizującej.

W świetle powyższej wykładni Sądu Najwyższego i stanowiska zajętego we wskazanej na wstępie uchwale, skargę kasacyjną należało uznać za skuteczną, co prowadziło do uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 398<sup>15</sup> oraz art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c.).

db