



Sygn. akt II CSK 128/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 listopada 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Antoni Górski (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Maria Szulc (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. B. – M. i M. B.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie W.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 22 listopada 2012 r.,
skargi kasacyjnej powódek
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 10 listopada 2011 r.,

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

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że oddalił powództwo skierowane przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie W. o odszkodowanie za szkodę poniesioną wskutek bezprawnego przejęcia nieruchomości w trybie dekretu o reformie rolnej.

Sądy obu instancji ustaliły, że na podstawie art. 2 ust. lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13; dalej dekret) został przejęty zespół pałacowo - dworski położony w gminie W. stanowiący własność W. B., którego następczyniami prawnymi są powódki. W dniu 18 grudnia 1987 r. Skarb Państwa zbył prawo własności tej nieruchomości na rzecz Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej. Powódki w latach dziewięćdziesiątych były informowane o niemożności zwrotu nieruchomości z uwagi na moc obowiązującą przepisów dekretu, a pismem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 31 lipca 1990 r. zostały powiadomione o jej sprzedaży. W dniu 23 marca 1998 r. wszczęły postępowanie administracyjne o stwierdzenie przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa z naruszeniem przepisów dekretu. Wojewoda W. decyzją z dnia 11 sierpnia 2006 r. stwierdził, że zespół dworsko - parkowy w majątku W., stanowiący działkę 94/5 o powierzchni 2,1645 ha nie podpadał pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu.

Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska Sądu Okręgowego, że termin przedawnienia roszczenia rozpoczął swój bieg z datą uprawomocnienia się z dniem 30 sierpnia 2006 r. powyższej decyzji Wojewody W. jak również stanowiska, że zaistniały przesłanki do zastosowania art. 5 k.c. Wskazał, że podstawą prawną roszczenia jest art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją tego przepisu ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692; dalej ustawa nowelizacyjna), a szkoda powódek związana jest z bezprawnym rozporządzeniem przez Skarb Państwa dworem i parkiem przez jego sprzedaż w dniu 18 grudnia 1987 r. W ocenie Sądu drugiej instancji, bieg terminu przedawnienia należy liczyć od momentu powzięcia przez powódki wiadomości

o sprzedaży nieruchomości tj. w dacie otrzymania pisma Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 31 lipca 1990 r. W świetle treści art. 442 § 1 k.c. w pierwotnym brzmieniu, termin przedawnienia upłynął zatem w dniu 31 lipca 1993 r. i wszystkie działania podjęte po tej dacie były już spóźnione. Powódki wszczęły postępowanie administracyjne w dniu 26 marca 1998 r., a zatem pięć lat po upływie terminu przedawnienia i osiem lat po zdarzeniu wywołującym szkodę, a pozew został wniesiony w dniu 15 października 2008 r., czyli piętnaście lat od tego zdarzenia. Decydujące znaczenie dla oceny zastosowania art. 5 k.c. Sąd Apelacyjny przypisał wieloletniemu okresowi opóźnienia w wystąpieniu przez powódki z pozwem o odszkodowanie, liczonemu od daty powzięcia wiadomości o zaistnieniu zdarzenia wyrządzającego szkodę. Wskazując, że uwzględnienie zarzutu nadużycia prawa podmiotowego może nastąpić jedynie w przypadkach szczególnych i usprawiedliwionych wyjątkowymi okolicznościami, przyjął, iż powódki nie wskazywały na okoliczności uniemożliwiające im wcześniejsze dochodzenie roszczeń. Wziął także pod uwagę, że podniesienie zarzutu przedawnienia nie jest, co do zasady, nadużyciem prawa podmiotowego i Skarb Państwa, mimo że jest podmiotem o szczególnych cechach, ma także interes w tym, by uchylić od zaspokojenia roszczeń. Powódki pismami z 1990 roku były informowane o niemożności uwzględnienia żądania zwrotu nieruchomości i miały wiedzę, że mogą się domagać jedynie odszkodowania. W uchwale z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 21/11 Sąd Najwyższy stwierdził, że właściwymi do rozstrzygania spraw o zwrot nieruchomości i odszkodowania za majątki znacjonalizowane na cele reformy rolnej są sądy i na podobnym stanowisku stanął również Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 1 marca 2011 r., P 107/08, wskazując na deklaracyjny charakter zaświadczeń o podleganiu nieruchomości pod przepisy dekretu. W konsekwencji uwzględnił podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia roszczenia i powództwo oddalił. W skardze kasacyjnej, opartej na pierwszej podstawie kasacyjnej (art. 393 § 1 pkt 1 k.p.c.), powódki zaskarżyły powyższy wyrok w części oddalającej powództwo i zarzuciły naruszenie przepisów prawa materialnego przez ich niewłaściwe zastosowanie - art. 5 k.c. w zw. z art. 120 k.c. i art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r., Nr 162, poz. 1692 ze zm.)

w zw. z art. 160 k.p.a. i art. 77 § 1 w zw. z art. 7 i art. 8 § 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wniosły o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uwzględnienie powództwa, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota problemu w niniejszej sprawie sprowadza się do trzech zagadnień – po pierwsze, jakie przepisy prawa materialnego stanowią podstawę roszczenia o odszkodowanie za szkodę poniesioną wskutek bezprawnego zbycia przed dniem 1 września 2004 r. nieruchomości przejętej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu; - po drugie, jakie zdarzenie wyznacza początek biegu terminu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie za szkodę poniesioną wskutek bezprawnego zbycia takiej nieruchomości przez Skarb Państwa; - po trzecie, czy podniesienie przez Skarb Państwa zarzutu przedawnienia takiego roszczenia stanowi nadużycie prawa podmiotowego.

1. Nieruchomość stanowiąca własność poprzednika prawnego powódek została przejęta na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, zgodnie z którym wymienione w tym przepisie nieruchomości ziemskie przechodziły *ex lege* na własność Państwa na cele reformy rolnej. Podstawą wpisu w księdze wieczystej prawa własności na rzecz Skarbu Państwa był wniosek właściwego wojewódzkiego urzędu ziemskiego oraz zaświadczenie wydane przez ten urząd i stwierdzające, że nieruchomość ziemska jest przeznaczona na cele reformy rolnej (§ 12 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz. U. Nr 10, poz. 51 ze zm.; dalej rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r.; - oraz art. 1 ust. 1 dekretu Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych) gruntowych (prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej, Dz. U. nr 39, poz. 233 ze zm.). Dokument ten nie stanowi decyzji administracyjnej i nie wywołuje skutków prawnorzeczowych; jest ze swej istoty tylko dokumentem potwierdzającym stan własności gruntowej ukształtowany z mocy prawa

tj. że nieruchomości spełnia warunki do zaliczenia jej do nieruchomości wymienionych w art. 2 ust. 1 lit e dekretu (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 72, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 1996 r. W 5/95, OTK-A Zb. Urz. 2007, nr 2, poz. 13). Sporne stanowiska orzecznictwa, czy § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. nakładał na wojewódzkie urzędy ziemskie obowiązek poprzedzenia wydania zaświadczenia stosowną deklaratywną decyzją administracyjną jak również, czy w braku takiej decyzji sąd może w postępowaniu cywilnym o zwrot nieruchomości lub o odszkodowanie dokonywać ustalenia, czy podpada ona pod przepis art. 1 ust. 1 lit. e dekretu, zostały ujednoczone stanowiskami wyrażonymi w uchwałach Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 121/10, OSNIC 2011/10/109, z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 21/11 (OSNC 2011/12/33 i orzeczenia w niej powołane) oraz uchwałami 7 sędziów NSA W- wa z dnia 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, ONSAiWSA 2006, nr 5, poz. 123 i z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, ONSAiWSA 2011/2/23). Ugruntowany jest obecnie pogląd, że droga administracyjna jest wyłącznie właściwa do orzekania na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., jako przepisu szczególnego w rozumieniu art. 2 § 3 k.p.c. o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN, a decyzja wydana w tym trybie ma charakter deklaracyjny. Przyjmuje się również, że konieczność rozstrzygnięcia w tym trybie aktualizowała się wówczas, gdy zainteresowany kwestionował jego zastosowanie. W wypadku stwierdzenia braku przesłanek do zastosowania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, organ administracyjny orzeka o wyłączeniu spod działania tego przepisu danej nieruchomości i decyzja wywołuje wobec Skarbu Państwa skutki rzeczowe potwierdzając, że nie doszło do nabycia prawa jej własności *ex lege*. Ostateczna decyzja administracyjna rozstrzyga wiążąco dla sądów kwestię nabycia przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości, a wynik postępowania administracyjnego ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sądu w sprawie cywilnej, dla której orzeczenie wydane na podstawie § 5 rozporządzenia ma charakter prejudycjalny (w/w uchwała III CZP 21/11 oraz powołane w niej uchwały). Sąd Najwyższy dopuścił w tym zakresie kognicję sądu w powszechnego jedynie w wypadku, gdy

organ administracyjny orzeczeniem ostatecznym odmówi wydania decyzji merytorycznej na podstawie § 5 rozporządzenia.

Przypomnienie powyższych zasad dotyczących zaliczania nieruchomości do objętych art. 2 ust. 1 lit. e dekretu konieczne było wobec treści zarzutu skargi obejmującego m.in. naruszenie art. 160 k.p.a., a uzasadnionego argumentem, że przepis ten powinien mieć zastosowanie także w wypadku, gdy działanie władcze Państwa formalnie nie przybrało postaci decyzji.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań musi być niekwestionowana ocena Sądów obu instancji, że zdarzeniem wyrządzającym szkodę była sprzedaż przez Skarb Państwa nieruchomości w 1987 roku, a nie wydanie wadliwego orzeczenia administracyjnego. Ma rację skarżąca, że odpowiedzialność Skarbu Państwa obejmuje szkodę poniesioną nie tylko wskutek wydania wadliwych decyzji administracyjnych, ale także wskutek wszelkich władczych czynności, w tym również postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym i innych form działania. Inne, niż decyzja administracyjna, działania władcze również podlegają zasadzie kompensacji szkody, ale podstawa prawna roszczeń odszkodowawczych została przez ustawodawcę zróżnicowana w zależności od zdarzenia wywołującego szkodę. Artykuł 160 k.p.a. reguluje odpowiedzialność Skarbu Państwa wyłącznie w odniesieniu do szkód wywołanych decyzją administracyjną, wydaną z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., albo gdy stwierdzono nieważność decyzji. Jak wskazano wyżej, zaświadczenie wojewódzkiego urzędu ziemskiego, aczkolwiek stanowi dokument wydany przez organ administracyjny, nie nosi charakteru decyzji administracyjnej, a zatem powyższy przepis nie może stanowić podstawy roszczenia powódek, w tym również nie ma zastosowania jego § 6 dotyczący sposobu i terminu liczenia biegu przedawnienia. Bez znaczenia pozostaje zatem kwestia daty wydania decyzji administracyjnej w trybie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. Dalsze rozważania w tym przedmiocie są jednak zbędne skoro szkoda powstała wskutek sprzedaży nieruchomości w 1987 roku. Ocenę tę należy uznać za prawidłową, bowiem gdyby nieruchomość nie została sprzedana, powódki uzyskałyby jej zwrot po wydaniu decyzji Wojewody W. z dnia 11 sierpnia 2006 r. stwierdzającej, że zespół dworsko - parkowy w majątku W. nie podpadał pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Zasadnie

zatem Sąd drugiej instancji wskazał jako podstawę rozstrzygnięcia art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2004 r., a to z uwagi na treść art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.) nakazującego stosowanie przepisów obowiązujących w dacie zajścia zdarzenia prawnego. Brak zatem podstaw, by uznać za zasadny zarzut naruszenia art. 160 k.p.a. oraz art. 5 ustawy nowelizującej.

2) Zgodnie z art. 442 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym w dacie wyrządzenia szkody (art. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny Dz. U. Nr 80, poz. 538), roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia z tym, że w każdym wypadku roszczenie przedawnia się z upływem lat 10 od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę. Przepis ten odmiennie zatem od reguł ogólnych (art. 117 i n. k.c.) określa zasadę ustalenia początku biegu przedawnienia, bowiem jego rozpoczęcie uzależnia nie od wymagalności roszczenia, a wiedzy poszkodowanego o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia, przy czym wiedza o szkodzie oznacza zdawanie sobie sprawy z ujemnych następstw danego zdarzenia wskazujących na powstanie szkody. Z tego już tylko względu nie może być zasadny zarzut naruszenia art. 120 k.c.

Nie można podzielić stanowiska Sądu Apelacyjnego, że powódki dowiedziały się o szkodzie w dacie powiadomienia ich o sprzedaży nieruchomości pismem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 31 lipca 1990 r., bowiem błędnie utożsamiał on wiedzę o sprzedaży nieruchomości z wiedzą o powstaniu szkody. W tej dacie Skarb Państwa był wpisany jako właściciel nieruchomości w księdze wieczystej na podstawie zaświadczenia wojewódzkiego urzędu ziemskiego stwierdzającego, że podpada ona pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Zaświadczenie to, jak wskazano wyżej, nie wywierało skutku prawnorzeczowego, ale stwierdzało stan zgodny z przepisem art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Dopóki nie zapadła decyzja wydana w trybie § 5 rozporządzenia powódki nie mogły kwestionować tytułu prawnego Skarbu Państwa do nieruchomości, a zatem

wykazać swojego tytułu prawnego i wywodzić bezprawności dokonanego zbycia, a w konsekwencji poniesienia szkody. Dopiero w dacie uprawomocnienia się decyzji powódki dowiedziały się o wadliwości przejęcia nieruchomości w trybie dekretu o reformie rolnej i o braku tytułu prawnego Skarbu Państwa wskutek tego, że nigdy nie nastąpiło nabycie prawa własności *ex lege*, a w konsekwencji o bezprawności rozporządzenia poprzez jej sprzedaż. Decyzja administracyjna, o której stanowi § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r., wywiera skutek praworzeczowy i stanowi wyłączną podstawę do uzyskania przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców wiedzy, że Skarb Państwa nie nabył z mocy prawa własności nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu. Uzyskanie takiej decyzji jest też niezbędne dla skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, bowiem jest ona wiążąca dla sądu w sprawie o odszkodowanie i stanowi prejudykat.

Prawidłowo jednak Sąd Apelacyjny uznał, że roszczenie powódek jest przedawnione, aczkolwiek z innych przyczyn niż wskazane w motywach zaskarżonego orzeczenia. Zgodnie z art. 442 § 1 zd. 2 k.c., w każdym wypadku roszczenie się przedawnia z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym została wyrządzona szkoda. Jest to przedawnienie bezwzględne *a tempore facti* niezależne od tego, czy poszkodowany mógł się dowiedzieć o szkodzie i kiedy się o niej dowiedział. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05 (OSNC 2006/7-8/114), roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła. Przyjąć zatem należało, że termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych za szkodę poniesioną wskutek bezprawnego zbycia przez Skarb Państwa nieruchomości wadliwie przejętej na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu rozpoczyna bieg od daty wydania decyzji administracyjnej w trybie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. (art. 442 § 1 zd. 1 k.c.), jednak w każdym wypadku roszczenie to ulega przedawnieniu z upływem dziesięciu lat od daty zbycia nieruchomości (art. 442 § 1 zd. 2 k.c.). W konsekwencji roszczenie powódek przedawniło się z dniem 18 grudnia 1997 r. Wskazać nadto należy, że skoro zdarzenie wyrządzające szkodę miało miejsce przed dniem 17 października 1997 r. tj. przed dniem wejścia

w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i roszczenie powódek jest oceniane na podstawie przepisów obowiązujących przed tą datą, nie może być zatem zasadny zarzut naruszenia art. 77 § 1 w zw. z art. 7 i 8 § 2 Konstytucji.

3) Dokonując oceny zarzutu nadużycia prawa podmiotowego przez pozwanego poprzez zgłoszenie zarzutu przedawnienia, Sąd Apelacyjny istotne znaczenie przypisał wieloletniemu okresowi opóźnienia w wystąpieniu przez powódki z pozwem o odszkodowanie, liczonemu od daty powzięcia wiadomości o zaistnieniu zdarzenia wyrządzającego szkodę. Podzielić należy pogląd, że istotą instytucji przedawnienia w prawie cywilnym jest dążenie do zapewnienia stabilizacji stosunków prawnych i nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia może nastąpić w przypadkach szczególnych i usprawiedliwionych szczególnymi okolicznościami. Okoliczności te podlegają ustaleniu i ocenie w świetle art. 5 k.c. *in casu*, a zatem w sprawie niniejszej z uwzględnieniem wyżej wyrażonego poglądu co do daty powzięcia przez powódki wiadomości o szkodzie w sierpniu 2006 r. i upływu terminu przedawnienia z dniem 18 grudnia 1997 r., oraz faktu wszczęcia przez powódki postępowania administracyjnego w dniu 23 marca 1998 r. i wniesienia pozwu w dniu 15 września 2008 r. Wskazać należy nadto, że rozporządzenie z dnia 1 marca 1945 r. nie określało terminu wszczęcia postępowania w trybie § 5, zaś czas trwania postępowania administracyjnego nie stanowi przyczyny opóźnienia w wystąpieniu z roszczeniem, leżącej po stronie powódek. W związku z przyjęciem przez Sąd drugiej instancji roku 1990 jako daty powzięcia przez powódki wiadomości o szkodzie oraz roku 1993 jako daty upływu przedawnienia i dokonaniem oceny zarzutu nadużycia przez pozwanego prawa podmiotowego w odniesieniu do tych dat, zarzut naruszenia art. 5 k.c. należało uznać za zasadny.

Zważywszy na powyższe orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c.