

Sygn. akt I ACa 230/19, I ACz 354/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 lipca 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

| | | |
|----------------|---|--|
| Przewodniczący | : | SSA Jarosław Marek Kamiński (spr.) |
| Sędziowie | : | SA Magdalena Natalia Pankowiec SA Elżbieta Bieńkowska |
| Protokolant | : | Agnieszka Charkiewicz |

po rozpoznaniu w dniu 17 lipca 2019 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **A. K.**

przeciwko **Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)**

o zapłatę

na skutek apelacji powódki oraz zażalenia pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku

z dnia 21 grudnia 2018 r. sygn. akt I C 737/18

I. **oddala apelację;**

II. **oddala zażalenie;**

III. **zasądza od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 2.000 (dwa tysiące) złotych tytułem zwrotu części kosztów zastępstwa procesowego w instancji odwoławczej;**

IV. **nakazuje wypłacić ze Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Białymstoku na rzecz adwokata J. C. kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) złotych, powiększoną o stawkę podatku VAT, tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powódce w instancji odwoławczej.**

(...)

UZASADNIENIE

Powódka A. K. wniosła o zasądzenie na swoją rzecz od Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwoty 580.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 26 kwietnia 2018 r. do dnia zapłaty. Domagała się również zasądzenia od pozwanego na jej rzecz kosztów procesu według norm przepisanych. Roszczenie to miało stanowić odszkodowanie za utracone przez powódkę korzyści za okres 19 lat, które to powódka utraciła wskutek wywłaszczenia jej gospodarstwa rolnego, na podstawie nieważnej decyzji administracyjnej Naczelnika Gminy w G. z dnia 7 maja 1979 r.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie kosztów procesu. Twierdził, że roszczenie zgłaszane przez powódkę nie ma podstawy prawnej. Podniósł również zarzut braku legitymacji procesowej powódki, niewykazanie przez powódkę przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, a nadto – zarzut przedawnienia jej roszczenia.

Wyrokiem z dnia 21 grudnia 2018 r. Sąd Okręgowy w Białymstoku oddalił powództwo (pkt I), odstąpił od obciążania powódki kosztami procesu (pkt II) i nakazał wypłacić ze Skarbu Państwa Sądowi Okręgowemu w Białymstoku adwokatowi J. C. wynagrodzenie w kwocie 7.200 zł powiększone o należny podatek VAT z tytułu udzielonej powódce z urzędu pomocy prawnej (pkt III).

Powyższe rozstrzygnięcie oparte zostało o następujące ustalenia faktyczne i ocenę prawną.

W dniu 10 września 2002 r. Wojewoda (...) wydał decyzję nadzorczą, w której stwierdził w części nieważność decyzji nr (...) Naczelnika Gminy w G. z dnia 7 maja 1979 r. o przejęciu na własność Państwa gospodarstwa rolnego, stanowiącego własność powódki, a w części jej wydanie z naruszeniem prawa. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 września 2003 r. (...).

W dniu 13 października 2003 r. powódka wystąpiła do Wojewody (...) o odszkodowanie za utratę nieruchomości oraz za utracone pożytki za okres 25 lat, domagając się zasądzenia na swoją rzecz kwoty 1.289.000 zł.

Decyzją z dnia 27 lipca 2004 r. (...) Wojewoda (...) ustalił odszkodowanie w wysokości 202.483 zł z tytułu poniesionej szkody na rzecz A. K., uwzględniając tym samym w całości dane wskazane przez nią w operacie szacunkowym. Wojewoda nie uwzględnił jednak roszczenia powódki z tytułu utraconych pożytków sprzed dnia 17 października 1997 r., tj. sprzed daty wejścia w życie Konstytucji.

W dniu 10 września 2013 r. A. K. ponownie zwróciła się do Wojewody (...), domagając się przyznania jej kwoty 580.000 zł z tytułu utraconych pożytków za okres 19 lat wraz z odsetkami.

W dniu 27 września 2013 r. Wojewoda (...) odmówił wszczęcia postępowania, stwierdzając, że przedmiotowa sprawa posiada charakter cywilnoprawny i powinna być rozpoznawana przez sąd powszechny.

Na skutek odwołania od powyższego postanowienia, wniesionego przez powódkę, Minister Administracji i Cyfryzacji w dniu 13 listopada 2013 r. uchylił je i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania, wskazując, że Wojewoda (...) winien był zwrócić wniosek na podstawie art. 66 § 3 k.p.a., a nie odmówić wszczęcia postępowania. Jednocześnie Minister podzielił pogląd Wojewody odnośnie tego, że właściwa jest droga cywilna przed sądami powszechnymi.

W dniu 17 grudnia 2013 r. A. K. wniosła skargę na postanowienie Ministra Administracji i Cyfryzacji, którą Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 30 października 2014 r. oddalił. Od wyroku tego powódka wniosła skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 10 marca 2017 r. oddalił.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że roszczenie powódki nie zasługiwało na uwzględnienie, z uwagi na zasadność zgłoszonego przez pozwanego zarzutu przedawnienia. W tym kontekście uwzględnił, że do dnia 1 września 2004 r. kwestię odszkodowań za szkodę wyrządzoną wydaniem nieważnej lub niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej regulował art. 160 k.p.a. Z dniem 1 września 2004 r. weszła w życie nowelizacja przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem nieważnej lub niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej. Na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy

Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 162 poz. 1692) art. 160 k.p.a. został uchylony. Od tej daty odpowiedzialność tą normuje art. 417¹ k.c. Sąd Okręgowy zwrócił przy tym uwagę, że według art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. (ustawy nowelizującej), do zdarzeń i stanów powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe, w brzmieniu obowiązującym do tego dnia. Miał też na względzie stanowisko wyrażone w uchwale pełnego składu z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, w której to Sąd Najwyższy przesądził, 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. Przepis art. 160 k.p.a. ma zastosowanie także w takiej sytuacji, gdy zarówno decyzja nieważna, jak i decyzja nadzorcza stały się ostateczne przed dniem 1 września 2004 r. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2017 r., I CSK 76/16).

Mając to na uwadze, w tym fakt, że w sprawie niniejszej zarówno nieważna decyzja, jak i ostateczna decyzja nadzorcza stały się ostateczne przed dniem 1 września 2004 r., Sąd Okręgowy stwierdził, że zastosowanie winien znaleźć art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do tego dnia. Wskazał przy tym, że po myśli art. 160 § 6 k.p.a., roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem lat 3 od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. Wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym, w okresie do dnia 31 sierpnia 2004 r., powinno doprowadzić do uzyskania decyzji organu administracji publicznej (art. 160 § 4 k.p.a.), a w razie niewyrównania szkody albo odmowy przyznania odszkodowania strona mogła wnieść powództwo do sądu (art. 160 § 5 k.p.a.). Jeżeli do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej, która uchyliła art. 160 § 4 i 5 k.p.a. wniosek o odszkodowanie nie został rozpoznany, nie doszło do wydania decyzji, to z dniem 1 września 2004 r. bieg przedawnienia rozpoczął się na nowo, ponieważ właściwym postępowaniem do rozpoznania żądania odszkodowania stało się postępowanie sądowe. Doszło zatem do otworzenia drogi sądowej do dochodzenia tych roszczeń (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2017 r., I CSK 76/16). Dlatego też Sąd Okręgowy nie podzielił stanowiska powódki, jakoby z uwagi na wejście w życie ustawy nowelizującej termin przedawnienia, przedłużył się do lat 10. Jeśli bowiem decyzja Wojewody (...) z dnia 27 lipca 2004 r. (...), ustalająca odszkodowanie na rzecz A. K. z tytułu poniesionej szkody, zapadła jeszcze przed wejściem w życie nowelizowanej ustawy, w dalszym ciągu zastosowanie miał art. 160 § 6 k.p.a. i trzyletni termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie. W efekcie Sąd ten stanął na stanowisku, że do przedawnienia roszczenia powódki doszło w dniu 27 lipca 2007 r. Stwierdził jednocześnie, że wobec znacznego upływu czasu od przedawnienia roszczenia, bezczynności powódki i braku przyczynienia się pozwanego do opóźnienia zgłoszenia roszczenia, zgłoszenie zarzutu przedawnienia przez pozwanego nie było sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.).

O kosztach postępowania Sąd Okręgowy rozstrzygnął na podstawie art. 102 k.p.c., mając na względzie na przekonanie powódki o zasadności zgłoszonego roszczenia i jej trudną sytuację majątkową.

O kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powódce z urzędu orzekł zaś w oparciu o § 8 pkt 7 i § 4 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu.

Apelację od powyższego wyroku wywiodła powódka, która zaskarżyła go w całości i zarzuciła Sądowi Okręgowemu naruszenie:

1. art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks Cywilny oraz niektórych innych ustaw w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. (w brzmieniu do dnia 1 września 2004 r.) poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że zastosowanie w sprawie znajduje norma art. 160 § 1 k.p.a., odnosząca się do oceny roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., podczas gdy przedmiotem roszczenia zgłoszonego przez powódkę była szkoda z tytułu utraconych korzyści, zaś zgodnie z treścią uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, odszkodowanie na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek wydania ostatecznej wadliwej decyzji administracyjnej, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu

w życie Konstytucji, co miało miejsce w sprawie niniejszej, a zatem zasadnym w sprawie było oparcie zgłoszonego roszczenia odszkodowawczego na podstawie art 417¹ k.c. w zakresie podstawy prawnej roszczenia głównego;

2. art 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks Cywilny oraz niektórych innych ustaw, w zw. z art. 160 § 6 k.p.a. (w brzmieniu do dnia 1 września 2004 r.) poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że materialną podstawą przedawnienia przedmiotowego roszczenia był przepis art 160 § 6 k.p.a. w brzmieniu do dnia 1 września 2004 r., podczas gdy w nawiązaniu do wyżej przedstawionej argumentacji, w sprawie winny mieć zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego, także w zakresie terminów przedawnienia;

3. z ostrożności procesowej, powódka zarzuciła również naruszenie art. 5 k.c. z w zw. z art 117 k.c. poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że zgłoszenie przez pozwanego zarzutu przedawnienia nie było sprzeczne z zasadami współzycia społecznego, podczas gdy z okoliczności sprawy wynika, iż powódka, jako osoba pokrzywdzona bezprawnym aktem władczym od momentu wydania decyzji nadzorczej w 2002 r., podejmowała czynności zmierzające do dochodzenia, ustalenia oraz zaspokojenia przysługujących jej roszczeń, zaś jej zaniechania w dochodzeniu utraconych korzyści przed sądem powszechnym nie wynikały z bierności, ale z nieznajomości prawa.

W piśmie procesowym, stanowiącym uzupełnienie apelacji powódka zarzuciła ponadto Sądowi Okręgowemu naruszenie:

1. art. 5 k.c. poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji nieuznanie, że podniesienia przez pozwanego zarzutu przedawnienia nie stanowi nadużycia prawa podmiotowego, podczas gdy wyrażane przez powódkę daleko idące zaufanie do organów władzy publicznej, jej sytuacja zdrowotna oraz jej męża, a także błędne porady profesjonalnych pełnomocników przemawia za nieuwzględnieniem zarzutu przedawnienia,

2. art. 232 zd. 2 k.p.c. poprzez niedopuszczenie dowodów z urzędu, dotyczących przyczyn, które przyczyniły się do braku złożenia przez powódkę powództwa w terminie 3 lat od dnia wydania w postępowaniu administracyjnym decyzji w postaci chociażby dopuszczenia w tymże zakresie z urzędu dowodu z przesłuchania powódki,

3. art. 160 § 6 k.p.a. poprzez jego zastosowanie i uznanie, że roszczenie powódki uległo przedawnieniu z dniem 27 lipca 2007 r., podczas gdy roszczenie nie uległo przedawnieniu, albowiem zastosowanie winien mieć 10-cio letni okres przedawnienia roszczeń,

4. art. 118 k.c. poprzez jego niezastosowanie i uznanie, że roszczenie powódki uległo przedawnieniu z upływem lat 3 (z dniem 27 lipca 2007 r.), podczas gdy do oznaczonego stosunku prawnego zastosowanie winien mieć 10-cio letni okres przedawnienia roszczeń.

Wskazując na tak sformułowane zarzuty, wniosła o uchylenie skarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I Instancji. Domagała się również zasądzenia kosztów pomocy prawnej udzielonej jej w drodze pomocy prawnej za postępowanie odwoławcze.

Pozwany wniósł o oddalenie apelacji powódki w całości i zasądzenie od powódki na rzecz Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Wojewodę (...), kosztów procesu według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Pozwany wniósł też zażalenie na postanowienie zawarte w punkcie II wyroku, zarzucając Sądowi Okręgowemu naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 102 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. i art. 98 § 1 k.p.c. Na tej podstawie domagał się zmiany zaskarżonego rozstrzygnięcia poprzez zasądzenie od powódki na rzecz Skarbu Państwa kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych – w całości bądź w części.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powódki nie zasługiwała na uwzględnienie. Niezasadne okazało się również zażalenie pozwanego.

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy i przyjmuje je za własne, co czyni zbędnym ich ponowne przytaczanie. Ustalenia te nie były zresztą w żaden sposób kwestionowane przez skarżącą.

Podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy ma ustalenie, czy znajduje w niej zastosowanie przepis art. 160 k.p.a., który został uchylony z dniem 1 września 2004 r. na podstawie art. 2 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.), jednak na mocy art. 5 tej ustawy stosuje się go nadal do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem uchylecia go.

Należy przy tym podkreślić, że art. 160 k.p.a. regulował przede wszystkim zakres odpowiedzialności odszkodowawczej organu władzy publicznej, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., na skutek czego strona poniosła szkodę, ograniczając odszkodowanie tylko do rzeczywistej szkody (§ 1), a nadto kwestię przedawnienia roszczenia odszkodowawczego (§ 6) i tryb dochodzenia tego roszczenia (§ 4 i 5).

Powołany przepis odsyłał wprawdzie do przepisów Kodeksu Cywilnego, to jednak regulacja prawna w nim zawarta stanowiła samodzielną i wyłączną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody spowodowane wydaniem decyzji nieważnej i stwierdzeniem jej nieważności.

Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej za decyzje wydane przed 1 września 2004 r. został zróżnicowany w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (K. 20/02), zgodnie z którym art. 160 § 1 k.p.c. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, jest niezgodny z Konstytucją RP, jednakże wyłącznie w odniesieniu do szkód powstałych od 17 października 1997 r.

Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 31 marca 2011 r. (III CZP 112/10) przeprowadził pogłębioną analizę stanu prawnego w kontekście wymienionego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, z której wynika m.in., że w przypadku, gdy decyzja, której nieważność stwierdzono, została wydana przed 17 października 1997 r., ale w odniesieniu do której decyzja nadzorcza stała się ostateczna nie wcześniej niż od 1 kwietnia 1980 r. (to jest przed datą wprowadzenia art. 160 do Kodeksu postępowania administracyjnego), odszkodowanie przysługuje stronie tylko do wysokości straty materialnej. Zgodność z Konstytucją RP ograniczenia odszkodowania do rzeczywistej szkody, bez rekompensowania utraconych korzyści, została potwierdzona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 kwietnia 2014 r. (SK 56/12). W rozpoznawanej sprawie zachodzi właśnie opisany wyżej przypadek.

Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest bezzasadność dochodzonego w niniejszej sprawie powództwa, którym powódka domagała się odszkodowania za utracone korzyści.

Należy zgodzić się z Sądem Okręgowym, że w rozpoznawanej sprawie właściwą normą regulującą zasady przedawnienia roszczenia o odszkodowanie jest art. 160 § 6 k.p.a. Nie występuje jednak potrzeba szczegółowego omawiania tej kwestii, skoro powódce w istocie rzeczy nie przysługiwało roszczenie o naprawienie szkody w postaci utraconych korzyści.

Z tych też względów apelacja podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

Sąd Okręgowy nie uchybił też dyspozycji art. 102 k.p.c., przyjmując, że w sprawie występuje szczególnie uzasadniony wypadek, usprawiedliwiający odstąpienie od obciążenia powódki kosztami procesu. Przemawiała za tym nie tylko trudna sytuacja materialna i życiowa strony, ale przede wszystkim subiektywnie usprawiedliwione jej przekonanie, że wskutek niezgodnych z prawem działań władzy publicznej wyrządzono jej szkodę, która nie została w pełni zrekompensowana. Dlatego też oddalono zażalenie pozwanego na mocy art. 385 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c.

Sąd Apelacyjny miał na względzie te same okoliczności, obciążając powódkę tylko częścią kosztów procesu instancji odwoławczej.

(...)