

Sygn. akt *I ACa 1247/17*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 czerwca 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący: SSA Małgorzata Gulczyńska

Sędziowie: SA Małgorzata Kaźmierczak /spr./

SA Mariola Głowacka

Protokolant: st. sekr. sąd. Agnieszka Paulus

po rozpoznaniu w dniu 22 maja 2018 r. w Poznaniu

na rozprawie

sprawy z powództwa **D. P., A. P. i T. P.**

przeciwko **Skarbowi Państwa - (...) zastępowanemu przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej i M. (...)**

o zapłatę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu

z dnia 15 marca 2017 r. sygn. akt XII C 1997/15

1. **oddala apelację,**
2. **nie obciąża powodów kosztami zastępstwa procesowego strony pozwanej.**

Mariola Głowacka Małgorzata Gulczyńska Małgorzata Kaźmierczak

--	--	--

UZASADNIENIE

Pozwem wniesionym do Sądu Okręgowego w Poznaniu w dniu 29 września 2015r. powodowie: D. P., A. P., T. P. domagali się zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa – (...) oraz M. (...) solidarnie kwoty 3.262.800 zł tytułem odszkodowania za bezprawne wywłaszczenie na podstawie decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miejskiego w P. z dnia 10 lipca 1986r. nr G-NG- (...) nieruchomości gruntowej położonej w P. przy ul. (...), oznaczonej w ewidencji gruntów obręb Ż., arkusz mapy 29, działki nr (...) o pow. 0,0754 ha i nr 128/1 o pow. 0,0017 ha, zapisanej w księdze wieczystej KW nr (...) oraz nieruchomości położonej w P. przy ul. (...) i ul. (...), oznaczonej w ewidencji gruntów obręb Ż., arkusz mapy 29, działki nr (...) 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 PP M. M. (1) i E. A. (obecnie (...)).

Pozwani wnieśli o oddalenie powództw w całości podnosząc min. zarzut przedawnienia.

Zaskarżonym wyrokiem z 15.03.2017r., sprostowanym postanowieniem z 30.03.2017r, Sąd Okręgowy w Poznaniu oddalił powództwo, kosztami opłaty sądowej obciążył powodów w zakresie poniesionym, zasądził od powodów solidarnie na rzecz Skarbu Państwa- Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz pozwanego M. (...)po 7217zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego oraz nakazał ściągnąć od powodów na rzecz Skarbu Państwa 229,13zł tytułem nieuiszczonych wydatków.

Podstawę tego rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia i rozważania Sądu I instancji.

Decyzją Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miejskiego w P. z dnia 10 lipca 1986r. nr G-NG- (...) M. M. (2) i E. A. zostały pozbawione prawa własności:

- nieruchomości położonej w P. przy ul. (...), oznaczonej w ewidencji gruntów obręb Ż., arkusz mapy 29 działki nr (...) 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 PP. M. M. (1) i E. A. (obecnie KW nr (...)),

- nieruchomości położonej w P. przy ul. (...) i ul. (...), oznaczonej w ewidencji gruntów obręb Ż., arkusz mapy 29, działki nr (...) 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 PP M. M. (1) i E. A. (obecnie (...)).

W dziale II tej księgi wieczystej KW nr (...) widnieje wpis o treści: „Skarb Państwa (Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w P.), Zarząd Dróg, M. i Z. w P.”.

D. P., A. P., T. P. są następcami prawnymi M. M. (2) i E. A..

Decyzją W. z dnia 22 sierpnia 2008r. nr (...) stwierdzono nieważność decyzji wywłaszczeniowej z tego powodu, że została ona wydana wobec osób nieżyjących, bez przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego co do części tych nieruchomości oraz bez udziału rzeczoznawcy majątkowego.

Na decyzję Wojewody skargę wniósł Prezydent Miasta P. zarzucając, że naruszono przepis art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych.

Decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 10 września 2009r., doręczoną powodom dnia 23 września 2009r., stwierdzono, że decyzji wywłaszczeniowej nie można unieważnić, albowiem nieruchomości będące jej przedmiotem stanowią drogi publiczne, a takie są wyjęte spod obrotu prawnego, a w związku z tym nastąpiły nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156§ 2 k.p.a. Minister stwierdził, iż decyzja została wydana z naruszeniem prawa. Decyzja jest ostateczna.

Na decyzję Ministra Infrastruktury skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wniosła strona powodowa.

Wyrokiem z dnia 11 maja 2010r. w sprawie o sygn. akt I SA/WA 1954/09 Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. uchylił zaskarżoną decyzję w części dotyczącej rozstrzygnięcia o wywłaszczeniu nieruchomości i stwierdził, że nie podlega ona wykonaniu z uwagi na fakt, że w dniu wydawania decyzji wywłaszczeniowej jej adresatki nie żyły. Od ww. wyroku skargę kasacyjną wniosły Miasto P. i Skarb Państwa.

Wyrokiem z dnia 22 września 2011r. w sprawie o sygn. akt I OSK 1587/10 Naczelny Sąd Administracyjny przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

W wyniku ponownego rozpoznania sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 kwietnia 2012r. wydanym w sprawie I Sa/Wa 2113/11 stwierdził, że decyzja wywłaszczeniowa została wydana z naruszeniem prawa materialnego – art. 156 § 2 k.p.a. Wyrok ten zaskarżyły Skarb Państwa i Miasto P..

Wyrokiem z dnia 21 stycznia 2014r. w sprawie o sygn. akt I OSK 2246/12 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. w wyroku z dnia 30 maja 2014r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wa 995/14 oddalił skargę.

Pismem z dnia 21 czerwca 2012r. powodowie zawezwali do próby ugodowej Miasto P. oraz Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Pismem z dnia 22 stycznia 2013r. powodowie zawezwali do próby ugodowej Skarb Państwa – W.

W odpowiedzi na zawezwanie do próby ugodowej Skarb Państwa – W. odmówił zadośćuczynienia roszczeniom powodów.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd I instancji wskazał, że powództwo nie zasługuje na uwzględnienie, dzieląc podniesiony przez pozwanych zarzut przedawnienia.

Powodowie domagali się naprawienia szkody powstałej na skutek decyzji z dnia 10 lipca 1986r. o wyłączeniu nieruchomości. W następstwie wydania przez Ministra Infrastruktury decyzji z dnia 10 września 2009r. uchylającej decyzję W. z dnia 22 sierpnia 2009r. nr (...) w części dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 10 lipca 1986r. o wyłączeniu nieruchomości, powodowie uzyskali prawną możliwość wystąpienia ze swoim roszczeniem do Sądu.

Strona pozwana domagała się oddalenia powództwa – podniosła przy tym zarzut przedawnienia i wskazała, że decyzją z dnia 10 września 2009 r. Minister Infrastruktury stwierdził nieważność decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Miejskiego w P. z dnia 10 lipca 1986r. o wyłączeniu poprzedników prawnych powodów. Jak podniósł pozwany, skoro zatem termin przedawnienia w niniejszej sprawie wynosi 3 lata od wydania decyzji ostatecznej to strona powodowa mogła wystąpić z niniejszym pozwem do dnia 23 września 2012 r. (trzy lata od doręczenia decyzji z dnia 10 września 2009r.). Pozew zaś został wniesiony dopiero w dniu 29 września 2015r., a zatem po upływie terminu przedawnienia.

Sąd Okręgowy wskazał, że podstawą prawną żądań powodów jest art. 160 § 1 k.p.a., zgodnie z którym, stronie która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.c. 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.

Jakkolwiek przepis powyższy obecnie nie obowiązuje, to nie budzi wątpliwości, 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. wobec jednoznacznego stanowiska Sądu Najwyższego w tym przedmiocie wyrażonego w Uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011r. w sprawie III CZP 112/10 (Legalis nr 299305).

Podzielając w pełni argumentację prawną zawartą w uzasadnieniu wspomnianej uchwały, Sąd I instancji uznał za zbędne przytaczanie szczegółowych rozważań Sądu Najwyższego, w tym części poświęconej odmowie stosowania do sprawy jak niniejsza przepisów art. 417 k.c. lub 417¹ k.c.

Skoro, jak wynika z poczynionych ustaleń faktycznych, decyzja wyłączeniowa została wydana przed dniem 1 września 2004r. (10 lipca 1986r.) zaś ostateczna decyzja stwierdzająca jej nieważność po tym dniu, to jest 10 września 2009r., to zastosowanie regulacji art. 160 § 1 k.p.a. nie budzi w niniejszej sprawie wątpliwości.

Rozważając kwestię przedawnienia roszczenia powodów, Sąd I instancji powołał art. 160 § 6 k.p.a., zgodnie z którym, 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.

Na gruncie powyższego istotne okazał się dwa zagadnienia, a mianowicie pojęcie ostatecznej decyzji administracyjnej oraz ustalenie, czy prowadzone po wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej postępowanie sądowo administracyjne ma wpływ na bieg terminu przedawnienia

Stosownie do treści art. 16 § 1 k.p.a., decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Z kolei stosownie do § 2 tegoż przepisu, decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach.

Po wydaniu przez Ministra ostatecznej decyzji z dnia 10 września 2009r. toczyło się z inicjatywy powodów postępowanie sądowo administracyjne, które zakończyło się Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 30 maja 2014r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wa 995/14 oddalającym skargę.

Sąd I instancji uznał, że toczące się w odniesieniu do ostatecznej decyzji postępowanie sądowo administracyjne nie może mieć znaczenia dla określenia początkowej daty biegu terminu przedawnienia roszczeń powodów. Już w momencie otrzymania ostatecznej decyzji administracyjnej w dniu 23 września 2009r. powodowie mieli możliwość wystąpić o odszkodowanie. Decyzja Ministra Infrastruktury była decyzją ostateczną i wydane później orzeczenie sądu administracyjnego w jej przedmiocie nie sprawiło, że stała się ona ostateczna w większym stopniu.

Takie stanowisko zajął także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 lutego 2003r. w sprawie I CKN 63/01 (Legalis nr 58255), stwierdzając, iż złożenie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na ostateczną decyzję stwierdzającą nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa przewidzianego w art. 156 § 1 KPA, nie przerywa biegu trzyletniego terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego określonego w art. 160 § 6 KPA. W podobnym tonie Sąd Najwyższy wypowiedział się w wyroku wydanym w sprawie IV CSK 133/13 z dnia 6 listopada 2013r.: „Przysługiwanie stronie środków prawnych umożliwiających wzruszenie decyzji administracyjnej w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, czy też skargi do sądu administracyjnego nie powinno wpływać na jej kwalifikację jako ostatecznej. Z chwilą wydania decyzji nadzorczej niezależnie od wyniku postępowania wywołanego wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, podobnie, jak to ma miejsce w odniesieniu do wyniku postępowania wywołanego skargą do sądu administracyjnego, strona, która poniosła szkodę decyzją, której nieważność stwierdzono decyzją nadzorczą, została wydana w warunkach umożliwiających dochodzenie roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 160 § 1 2 KPA. Skorzystanie przez stronę z prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie stanowiło przed zmianą art. 16 § 1 KPA formalnej przeszkody do dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej.” (tak również: Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2015r. w sprawie o sygn. akt III CZP 78/14, Legalis nr 1163710; wyrok SA w Warszawie I ACa 227/13z dnia 20 lipca 2013r., Legalis 736233, wyrok SN II CSK 866/14 z dnia 25 listopada 2015r., Legalis nr 1398645).

Mając to na uwadze Sąd Okręgowy uznał, że decyzją ostateczną, od której nie przysługiwało odwołanie w toku instancji była decyzja Ministra Infrastruktury z 10 września 2009r. , doręczona powodom dnia 23 września 2009r., i od tej daty należało liczyć trzyletni bieg przedawnienia. W tych okolicznościach wniesienie pozwu dnia 25 września 2015r. należało uznać za spóźnione, a zarzut przedawnienia podniesiony przez pozwanych, w tym zakresie, za skuteczny. Zgodnie bowiem z art. 117 § 2 k.c. po upływie terminu przedawnienia, ten przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia.

Nie mają natomiast racji powodowie twierdząc, iż doszło do przerwania biegu terminu przedawnienia. Roszczenie powodów uległo przedawnieniu z dniem 24 września 2012r., zaś zawezwanie pozwanego Skarb Państwa do próby ugodowej miało miejsce dopiero pismem z dnia 22 stycznia 2013r.

Powodowie powołali zasady współzycia społecznego lub społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa (art. 5 k.c.) na wypadek uwzględnienia przez Sąd zarzutu przedawnienia, jednak także i ten zarzut okazał się niezasadny. Sąd Okręgowy podkreślił, że podniesienie zarzutu przedawnienia jest wyrazem realizacji przysługującego stronie prawa podmiotowego. Uznanie, że skorzystanie z tego prawa stanowi jego nadużycie (art. 5 KC), może mieć zatem charakter wyjątkowy, uzasadniony nadzwyczajnymi okolicznościami, czemu wielokrotnie dawał wyraz Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach (por. m.in. wyrok z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 536/09 wraz z powołanym w uzasadnieniu orzecznictwem). Przy ocenie, czy zarzut przedawnienia stanowi nadużycie prawa, rozstrzygające znaczenie mają okoliczności konkretnego wypadku, zachodzące po stronie poszkodowanego oraz osoby zobowiązanej do naprawienia szkody. Znaczenie ma zwłaszcza charakter uszczerbku, jakiego doznał poszkodowany, przyczyna opóźnień w dochodzeniu roszczenia i czas jego trwania.

Powodowie nie wykazali przyczyn, dla których pozew nie został wniesiony przed upływem trzyletniego okresu przedawnienia. Nie może być uznane za wystarczające samo odwołanie do niejasności interpretacyjnych dotyczących pojęcia "ostatecznej decyzji" w przepisach prawa administracyjnego czy konieczności potwierdzenia przesłanki szkody. Skoro bowiem rozbieżności takie istniały, to tym bardziej powodowie, działając racjonalnie, powinni zachować ostrożność i złożyć pozew przed upływem terminu wynikającego z niekorzystnej dla niej wykładni przepisów. Nie można również dopatrzeć się w stanie sprawy okoliczności świadczących o nadużyciu prawa leżących po stronie pozwanego.

Sąd Okręgowy uznał nadto, że w stosunku do pozwanego Miasta P. powództwo podlegało oddaleniu ze względu na brak legitymacji procesowej po jego stronie.

Miasto P. nie było podmiotem wydającym decyzję wywłaszczeniową. Stosownie natomiast do art. 160 § 3 k.p.c. Odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1, chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji, w tym ostatnim przypadku roszczenie o odszkodowanie służy w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności. Przyjąć należy za słuszny ugruntowany już w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, że art. 160 § 6 k.p.a. stanowi wyłączną podstawę dla określenia, kiedy roszczenie odszkodowawcze, o którym mowa w art. 160 § 1 k.p.a., staje się wymagalne i w jakim terminie ulega przedawnieniu. Przepis ten jako *lex specialis* wyłącza zatem stosowanie art. 442kc także w zakresie, w jakim przewiduje on dziesięcioletni termin przedawnienia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2008 roku, sygn. I CSK 450/07, opubl w Biul. SN za 2008r. Nr 7 poz. 9 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2008 roku, sygn. I CSK 472/07, Lex 485928).

Mając na względzie powyższe Sąd Okręgowy oddalił powództwo w całości i orzekł o kosztach procesu w zakresie wydatków i kosztów zastępstwa procesowego w myśl art. 98k.p.c, a w zakresie opłaty od pozwu na podstawie art.102k.p.c.

Apelację od powyższego wyroku wnieśli powodowie, zaskarżając go w całości.

Apelujący zarzucili: 1. naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną jego wykładnię tj.:

1. art. 160 §6 k.p.a. poprzez przyjęcie, że 3 letni termin na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za bezprawne wywłaszczenie nieruchomości powodów, szczególnie w okolicznościach faktycznych i prawnych, jakie nastąpiły w niniejszej sprawie, zaczyna biec od dnia, gdy decyzja stwierdzająca nieważność lub niezgodność z prawem decyzji wywłaszczeniowej stała się ostateczna, przy czym, zdaniem Sądu Okręgowego, na uzyskanie przez decyzję przymiotu ostatecznej nie ma wpływu fakt, iż w sprawie trwało postępowanie sądowo- administracyjnego, pomimo, iż ww. stanowiska Sądu Okręgowego nie potwierdzają powoływane przez Sąd Okręgowy przepisy prawa, ani ww. stanowisko Sądu Okręgowego nie wynika jednoznacznie i ostatecznie z wszystkich powoływanych przez Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zaskarżanego Wyroku, orzeczeń sądowych. Okoliczność ta nie wynika również z twierdzeń prezentowanych w doktrynie;

2. art. 5 k.c. w związku z art. 117§2 k.c. oraz z art. 160§6 k.p.a. poprzez przyjęcie, iż okoliczności faktyczne i prawne, jakie zaistniały w mniejszej sprawie nie powodują iż uwzględnienie zarzutu przedawnienia byłoby nadużyciem prawa, a „powodowie nie wykazali przyczyn, dla których pozew nie został wniesiony przed upływem trzyletniego terminu przedawnienia (s. 8 uzasadnienia Wyroku Sądu Okręgowego z dnia 15.03.2017 r., sygn. akt XII C 1997/15), w sytuacji, gdy powodowie szczegółowo przedstawili okoliczności niniejszej sprawy, z której jednoznacznie wynika, że zarzut przedawnienia podniesiony przez Skarb Państwa jest nadużyciem prawa,

3. art. 77 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej poprzez pozbawienie powodów prawa do wynagrodzenia szkody, jaka została im wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej wskutek stwierdzenia, że bezprawna, gdyż naruszająca fundamentalne zasady opisane w art. 8 i 9k.p.a. zmiana kategorii drogi z wewnętrznej na drogę gminną, dokonana w trakcie postępowania administracyjnego o unieważnienie decyzji wywłaszczeniowej przez Miasto P. względem nieruchomości, która, jako droga wewnętrzna, nie będąca drogą publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U, 2007, nr 19, poz. 115, ze zm., dalej: (...)) byłaby zwrócona powodom, gdyż nie byłoby przeszkód, by decyzję wywłaszczeniową unieważnić, albowiem wówczas nie nastąpiłyby nieodwracalne skutki prawne, nie stanowi naruszenia prawa, a w związku z tym Miasto P. nie jest biernie legitymowane w sprawie o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości, jakie należałyby do powodów, gdyby ich bezprawnie im nie zabrał Skarb Państwa, a następnie uniemożliwiło im odzyskanie Miasto P.,

4. art. 32§1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przyjęcie, iż 3 letni termin przedawnienia roszczenia powodów zaczął biec dla powodów od daty doręczenia Decyzji Ministra Infrastruktury niezależnie od trwającego postępowania sądowo-administracyjnego, pomimo, iż w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie o sygn. akt I CSK 477/11 tenże Sąd stwierdza, że bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się dopiero od daty prawomocnie zakończonego postępowania sądowo-administracyjnego jak i wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2016 r. w sprawie o sygn. akt CSK 26/16, w którym tenże Sąd stwierdza, że „postępowanie sądowo-administracyjne musi być uznane za właściwe postępowanie, którego przeprowadzenie prowadzi do powstania prejudykatu dla odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę spowodowaną wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej, co prowadzi do naruszenia ww. zasady konstytucyjnej, że wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne;

2. naruszenie przepisów prawa procesowego poprzez nierozważenie wszechstronnie zebranego w sprawie materiału dowodowego tj.:

1. art. 233 §1 k.p.c. w zw. z art. 328§1 k.p.c. poprzez twierdzenie Sądu, iż powodowie nie wykazali przyczyn dla których nie wniesiono pozwu w terminie, w sytuacji, gdy z materiału dowodowego zebranego w niniejszej sprawie jednoznacznie wynika, że powodowie dopiero dnia 30 maja 2014 r, wiedzieli, że decyzja Ministra Infrastruktury nie została uchylona, co wynikało z faktu, iż decyzja Ministra Infrastruktury była dwukrotnie uchylana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, jak i wstrzymano jej wykonanie i powodowie nie mieli wiedzy, czy orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uprawomocni się, czy też decyzja Ministra Infrastruktury pozostanie w obrocie.

W konkluzji apelujący domagali się uchylecia zaskarżonego wyroku i zasądzenia kwoty odszkodowania ewentualnie uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia sądowi I instancji.

Pozwany Skarb Państwa wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie od powodów na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym wg. norm przepisanych.

Pozwane Miasto P. domagało się oddalenia apelacji i zasądzenia od powodów na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym wg. norm przepisanych

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja okazała się nieuzasadniona.

Sąd Okręgowy na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego poczynił prawidłowe ustalenia faktyczne oraz trafnie określił ich prawne konsekwencje. Powyższe ustalenia i ich prawną ocenę Sąd Apelacyjny w pełni podziela i przyjmuje jako własne uznając zarzuty apelacji za pozbawione uzasadnionych racji.

I tak nie doszło do naruszenia art. 160§ 6 k.p.a. w zakresie dokonanej przez Sąd I instancji oceny przymiotu ostateczności decyzji nadzorczej, a w konsekwencji określenia wymagalności i terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powodów.

Wyjaśnienie użytego w art. 160§6k.p.a. pojęcia „decyzja ostateczna” wymaga sięgnięcia do art. 16§1k.p.a, w którym ustawodawca wskazał kiedy decyzja uzyskuje przymiot ostateczności. Zgodnie z art. 16§1k.p.a. w obecnym brzmieniu, decyzje od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych kodeksie lub ustawach szczególnych. Zgodnie natomiast z art. 127§1k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy odwołanie tylko do jednej instancji. W rozpoznawanej sprawie, jak trafnie wskazał Sąd Okręgowy, ostateczną decyzją nadzorczą, która stworzyła powodowi prejudykat do dochodzenia odszkodowania w myśl art. 160k.p.a. będącego podstawą prawną roszczeń powodów była decyzja Ministra Infrastruktury z 10.09.2009r. doręczona powodom 23.09.2009r., jako, że od tej decyzji nie służyło odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy. Decyzja ta zawierała stwierdzenie, że jest ostateczna oraz pouczenie o prawie wniesienia skargi do WSA. (k 70v). Wystąpienie przez powódkę D. P. ze skargą do WSA nie pozbawiło powyższej decyzji charakteru decyzji ostatecznej w rozumieniu art. 160§6k.p.a. tworzącej prejudykat do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego i będącej zdarzeniem prawnym z którym wiąże się rozpoczęcie biegu przedawnienia. (art. 160§6k.p.a.). Termin z art. 160§6k.p.a. jest bowiem związany ze stwierdzeniem ostateczności decyzji, a nie z ostatecznym wyczerpaniem wszelkich przewidzianych w postępowaniu administracyjnym środków wzruszalności takiej decyzji, jak tego chcą apelujący. Czym innym jest ustalenie czy decyzja spełnia kryteria z art. 16§1k.p.a., a czym innym czy stronie przysługują przewidziane prawem środki oceny zgodności takiej decyzji z prawem. To, że od ostatecznych decyzji przysługuje szczególnie środek, jakim jest skarga do sądu administracyjnego nie wpływa na bieg terminu przedawnienia. W świetle powyższego zainicjowanie przez powódkę D. P. postępowania sądowo-administracyjnego nie prowadziło do wstrzymania wymagalności roszczenia odszkodowawczego opartego na ostatecznej decyzji nadzorczej korzystającej z domniemania legalności i zgodności z prawem, a zatem było bez znaczenia dla wymagalności tego szczególnego roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 160k.p.a, bowiem ustawodawca związał wymagalność z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna, a nie z faktem wyczerpania drogi postępowania sądowo-administracyjnego.

Nie mają także racji apelujący, twierdząc, że wytoczenie powództwa o odszkodowanie byłoby przedwczesne wobec prowadzenia postępowania sądowo-administracyjnego skierowanego w stosunku do decyzji Ministra Infrastruktury. Od chwili otrzymania ostatecznej decyzji Ministra Infrastruktury powodowie mieli trzy lata na wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym, co nie pozbawiało ich także prawa do złożenia skargi do WSA. Do prowadzącego postępowanie o odszkodowanie sądu należałaby zaś ocena czy rozstrzygnięcie sprawy o odszkodowanie uzależnione byłoby od zakończenia postępowania sądowo-administracyjnego. Także podnoszony przez powodów argument o „kosztowności” wszczęcia postępowania cywilnego o odszkodowanie nie może przemawiać za przedwczesnością ewentualnego powództwa, wobec możliwości skorzystania ze zwolnienia od kosztów sądowych, z której to instytucji zresztą powodowie skorzystali w przedmiotowym postępowaniu.

Sąd Apelacyjny podziela pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z 28.02. 2017r, sygn. I CSK 207/16, iż niedopuszczalna jest rozszerzająca wykładnia normy szczególnej jaką jest art. 160§6k.p.a. określająca wymagalność roszczenia i początek biegu przedawnienia na dzień, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156§1k.p.a.

Przytoczone w apelacji orzeczenia Sądu Najwyższego nie prowadzą do odmiennej wykładni przepisu art. 160§6k.p.a. co do wymagalności i terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. I tak uchwała pełnego składu SN z 31.03.2011 III CZP 112/10 nie odnosiła się, wbrew twierdzeniom apelujących, do wykładni pojęcia „ostatecznej decyzji” nadzorczej w rozumieniu art. 160§6k.p.a. a jedynie do określenia podstawy prawnej odpowiedzialności za szkody wyrządzone podjęciem przed 01.09.2004r ostatecznych decyzji administracyjnych, których nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156§1k.p.a. stwierdzono po tym dniu. Podobnie uchwała SN z 06.11.2008r III CZP 101/08 dotyczyła dopuszczalności drogi sądowej w sprawie o odszkodowanie za szkodę poniesioną na skutek wydania przed 01.09.2004r decyzji administracyjnej, której nieważność została stwierdzona ostateczną decyzją wydaną po tym dniu. Natomiast przywołany wyrok SN z 21.10.2016r rzeczywiście wskazywał, że postępowanie sądowo-administracyjne stanowi „właściwe postępowanie”, którego przeprowadzenie prowadzi do powstania prejudykatu dla odpowiedzialności odszkodowawczej, niemniej jednak wyrok ten odnosił się do trybu uzyskania prejudykatu dla wadliwych decyzji podpadających pod działanie przepisu art. 417¹ k.c., a więc wydanych po dniu 01.09.2004r, co nie ma miejsca w rozpoznawanej sprawie.

Wyrok SN z 17.05.2012r, sygn. I CSK 477/11 także nie modyfikuje reguł określonych art. 160§6k.p.a. uzależniając rozpoczęcie biegu przedawnienia od zakończenia postępowania sądowo-administracyjnego wszczętego w odniesieniu do ostatecznej decyzji nadzorczej. W wyroku tym SN stwierdził, że „dopiero ostateczna decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność pozwala na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych i wszczęcie odpowiedniego postępowania sądowego”. Powyższy pogląd koresponduje zatem z treścią uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31.03.2011, sygn. III CZP 112/10. Nadto apelujący pomijają, że stan faktyczny sprawy do której odnosił się powyższy wyrok był odmienny od występującego w rozpoznawanej sprawie. W tamtym stanie faktycznym SKO stwierdziło nieważność decyzji nadzorczej, a zatem decyzja ta została wyeliminowana z obrotu prawnego inną ostateczną decyzją nadzorczą. Z tych względów bieg terminu przedawnienia nie mógł być liczony od dnia wydania decyzji, którą wyeliminowano z obrotu innym aktem administracyjnym. W rozpoznawanej sprawie nie toczyło się natomiast postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji nadzorczej Ministra Infrastruktury z 10.09.2009r.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, że skoro przedmiotowy pozew został skutecznie wniesiony 29.09.2015r, a decyzja Ministra Infrastruktury z 10.09.2009r doręczona powodom 23.09.2009r. to zarzut przedawnienia okazał się zasadny. (art. 160§6k.p.a.). Z przedstawionych wyżej względów także zarzut naruszenia art. 32§1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie sformułowanym w apelacji okazał się bezzasadny.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie można uznać, że podniesienie zarzutu przedawnienia stanowiło nadużycie prawa.

Podniesienie zarzutu przedawnienia jest wyrazem realizacji przysługującego stronie prawa podmiotowego. Uznanie, że skorzystanie z tego prawa stanowi jego nadużycie (art. 5 k.c.) może mieć charakter wyjątkowy, uzasadniony nadzwyczajnymi okolicznościami, na co trafnie wskazał Sąd I instancji odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego.

W rozpoznawanej sprawie powodowie od początku dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, także w postępowaniu administracyjnym byli reprezentowani przez fachowego pełnomocnika. Pełnomocnik powodów musiał zdawać sobie sprawę z tego, że trzy letni termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego biegnie dla powodów od doręczenia im ostatecznej decyzji Ministra Infrastruktury, skoro przed upływem tego terminu podjął działania zmierzające do przerwania biegu przedawnienia. Mianowicie w dniu 21.06.2012r pełnomocnik powodów złożył w sądzie wniosek o zawezwanie do próby ugodowej Miasto P. i Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Wniosek ten nie mógł jednak wywołać zamierzonego skutku w postaci przerwania biegu przedawnienia (art. 123§1pkt.1k.c.) wobec jego odrzucenia jako skierowanego w stosunku do podmiotu pozbawionego zdolności sądowej. Nie można przy tym podzielić stanowiska apelujących, że w dacie składania tego wniosku istniały wątpliwości co do legitymacji biernej w procesie o odszkodowanie, wyjaśnione dopiero w orzeczeniu Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z 12.02. 2013r I A Ca 170/11 , skoro nawet w przywołanych przez apelujących sprawach toczących się przed Sądem Apelacyjnym w Poznaniu pozwy z właściwym określeniem strony pozwanej zostały wniesione w dniu 22.05.2012r (sprawa I A Ca 439/14) i w dniu 07.03.2012r (sprawa I A Ca 58/14). Nadto sami apelujący w kolejnym wniosku o zawiązanie do próby ugodowej z 22.01.2013r właściwie określili stronę pozwaną , co nastąpiło przed wydaniem wyroku Sadu Apelacyjnego w Warszawie w sprawie I A Ca 170/11 . Wniosek z 22.01.2013r został jednak złożony po upływie trzy letniego terminu przedawnienia z art.160§6k.p.a., który rozpoczął bieg 23.09.2009r. i w konsekwencji działań samych powodów roszczenie odszkodowawcze uległo przedawnieniu. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie zachodzą również sytuacje świadczące o nadużyciu prawa leżące po stronie pozwanych. Pozwani już w odpowiedziach na pozew podnieśli zarzut przedawnienia, nie wprowadzali też powodów w błąd co do ich uprawnień czy też możliwości ich poza procesowej realizacji.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że 3- letnie opóźnienie w dochodzeniu przez powodów roszczeń było wynikiem ich własnych uchybień w zakresie podejmowanych czynności zmierzających do zapewnienia wymagalności roszczenia, mimo, że byli zastępowani przez profesjonalnego pełnomocnika.

Nie zasługuje także na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 77 Konstytucji. Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 28.02.2017r , I CSK 207/16 art. 77ust.1 Konstytucji nie generuje absolutnej odpowiedzialności , a mechanizm przedawnienia, jako instrument podstawowy z zakresu gwarancji pewności prawa i bezpieczeństwa stosunków prawnych, jest oczywiście dopuszczalny również w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych kierowanych przeciwko władzy publicznej. Pogląd ten Sąd Apelacyjny w pełni podziela. Pełnomocnik powodów na rozprawie apelacyjnej wskazał, że podstawę prawną roszczenia w stosunku do pozwanego Miasta P. stanowi przepis art. 160k.p.a . Wobec uznania ,że roszczenie powodów oparte na powyższym przepisie uległo przedawnieniu, bezprzedmiotowe stało się analizowanie zarzutu naruszenia art.77 Konstytucji w zakresie odnoszącym się do zmiany kategorii drogi wewnętrznej na drogę gminną.

Nieuzasadniony okazał się także zarzut naruszenia art. 233§1k.p.c. skoro apelujący nie wskazali uchybień sądu I instancji w zakresie podstawowych reguł służących ocenie wiarygodności i mocy poszczególnych dowodów.

Biorąc powyższe pod uwagę apelacja jako bezzasadna podlegała z mocy art. 385k.p.c. oddaleniu.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 102k.p.c. Sąd Apelacyjny uznał, że uwzględniając charakter roszczenia powodów ,jego znaczenie dla powodów oraz fakt , iż podlegało oddaleniu z uwagi na przedawnienie, jak również biorąc pod uwagę trudną sytuację materialną powodów, zachodził szczególnie uzasadniony przypadek pozwalający na zastosowanie powołanego przepisu .

SSA Małgorzata Kaźmierczak SSA Małgorzata Gulczyńska SSA Mariola Głowacka