

Sygn. akt I ACa 316/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 października 2012 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Edyta Jefimko

Sędziowie: SA Przemysław Kurzawa

SO (del.) Robert Obrębski (spr.)

Protokolant: aplikant aplikacji sędziowskiej Alicja Klimas

po rozpoznaniu w dniu 18 października 2012r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa K. D.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę (...)

o odszkodowanie

na skutek apelacji pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...)

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt II C 460/09

1. zmienia zaskarżony wyrok w punktach I, III i V w ten sposób, że powództwo oddala i zasądza od K. D. na rzecz Skarbu Państwa - Wojewody (...) kwotę 2462,58 zł (dwa tysiące czterysta sześćdziesiąt dwa złote pięćdziesiąt osiem groszy) oraz na rzecz Skarbu Państwa- Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7200 zł (siedem tysięcy dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania;

2. zasądza od K. D. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5400 zł (pięć tysięcy czterysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt I ACa 316/12

UZASADNIENIE

Pozwem z 29 maja 2009 r. K. D. wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) kwoty 871000 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 6 czerwca 2007 r. do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za sześć lokali położonych przy ul. (...) w W. na nieruchomości objętej działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze(...), w odniesieniu do których decyzją Prezydenta (...). W. z dnia 6 marca 2009 r. nie został uwzględniony wniosek poprzednika prawnego powódki J. D. z dnia 15 listopada 1948 r. o przyznanie własności czasowej w sytuacji, gdy decyzja odmowna z 25 września 1953 r., wydana przez Prezydium Rady Narodowej (...). W., została unieważniona decyzją z dnia 27 sierpnia 2005 r. wydaną przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W., która została następnie utrzymana w mocy decyzją Kolegium z dnia 29 maja 2006 r. Z ostrożności procesowej, pozew został wniesiony również przeciwko(...) W.. Powódka żądała także zasądzenia od pozwanych kwoty 202000 zł tytułem

utraconych dochodów z najmu lokali w okresie od dnia 1 czerwca 1999 r. do dnia 29 maja 2006 r. Ostatecznie powódka podawała art. 160 k.p.a. jako podstawę prawną dochodzonych roszczeń.

Strona pozwana wnosila o oddalenie powództwa z powodu przedawnienia roszczenia, kwestionowała istnienie związku przyczynowego między decyzją z dnia 25 września 1953 r. a szkodą i podważała wysokość dochodzonego roszczenia, zaś pozwane (...) W. wskazywało ponadto, że nie posiada biernej legitymacji procesowej. Pozwani podnosili, że art. 160 k.p.a. samodzielnie określa termin przedawnienia roszczenia, który wynosi 3 lata i jest liczony od daty decyzji stwierdzająca nieważność decyzji administracyjnej, której wydanie było przyczyną szkody doznanej przez J. D.. Wskazywano, że decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego nie są zaskarżalne w postępowaniu administracyjnym oraz że przed nowelizacją art. 16 k.p.a., możliwość wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy nie miała wpływu na ostateczność decyzji nadzorczej wydanej przez Kolegium. Według strony pozwanej, termin przedawnienia roszczenia dochodzonego w tej sprawie upłynął po trzech latach od wydania przez Kolegium decyzji z dnia 27 sierpnia 2005 r, kilka miesięcy przed wniesieniem pozwu. W toku postępowania strona pozwana wskazywała ponadto, że w art. 160 k.p.a. nie przewidziano, aby Skarb Państwa mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności z tytułu korzyści utraconych przez osobę poszkodowaną.

Wyrokiem z dnia 5 grudnia 2011 r. Sąd Okręgowy zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz K. D. kwotę 658159 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 5 grudnia 2011 r do dnia zapłaty. W pozostałym zakresie, w tym w stosunku do(...) W., powództwo zostało oddalone. Ponadto Sąd Okręgowy zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powódki kwotę 5469,43 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, odciążył powódkę kosztami zastępstwa procesowego poniesionymi przez(...) W. w kwocie 7200 zł, nakazał ściągnąć na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Warszawie kwotę 20742 zł z roszczenia zasądzonego na rzecz powódki w punkcie I wyroku oraz przejął na rachunek Skarbu Państwa pozostałą część opłaty od pozwu, od uiszczenia której powódka została zwolniona przez Sąd Okręgowy.

Na podstawie dokumentów złożonych przez strony oraz opinii biegłego, Sąd Okręgowy ustalił, że powódka jest następcą prawnym J. D., który był właścicielem nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) w W., objętej działaniem powołanego dekretu, która z dniem 21 listopada 1945 stała się własnością(...) gminy, a następnie przeszła na własność Skarbu Państwa. Sąd Okręgowy ustalił, że wniosek J. D. z dnia 15 listopada 1948 r. o przyznanie własności czasowej został rozpatrzony negatywnie decyzją Prezydium Rady Narodowej(...) W. z dnia 25 września 1953 r., jednakże nieważność tej decyzji została stwierdzona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 27 sierpnia 2005 r. Wniosek właścicieli kilku lokali mieszkalnych wchodzących w skład budynku położonego na wskazanej nieruchomości o ponowne rozpoznanie sprawy, jak ustalił Sąd Okręgowy, nie został uwzględniony, ponieważ decyzją z dnia 29 maja 2006 r. Kolegium utrzymało w mocy wcześniejszą decyzję z dnia 27 sierpnia 2005 r. Sąd Okręgowy ustalił również, że wniosek powódki z dnia 1 grudnia 2008 r., dotyczący wypłaty odszkodowania, skierowany do Kolegium, został zwrócony na podstawie art. 66 § 3 k.p.a. z informacją, że właściwa do jego dochodzenia jest droga postępowania sądowego.

Po ponownym rozpoznaniu wniosku J. D. z dnia 15 listopada 1948 r., jak ustalił Sąd Okręgowy, decyzją z dnia 6 marca 2009 r. Prezydent(...) W. ustanowił na rzecz powódki prawo użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. (...) w W. w udziale wynoszącym 0,5094 części, z wyłączeniem pozostałych udziałów w gruncie związanych z własnością sześciu lokali położonych po wskazanym adresie, oznaczonych nr 3,4,6,7,8 i 10, w odniesieniu do których wnioski zostały rozpatrzony odmownie, zostało bowiem ustalone, że wszystkie wymienione lokale, wraz z udziałami w części wspólnej nieruchomości, zostały nabyte w dobrej wierze przez osoby trzecie przed wydaniem decyzji nadzorczej z dnia 27 sierpnia 2005 r. oraz że w tym zakresie skutki decyzji z dnia 25 września 1953 r. było nieodwracalne. Na podstawie opinii biegłego, wartość tych lokali Sąd Okręgowy określił na łączną kwotę 658159 zł i uznał, że tak była wartość szkody doznanej przez poprzednika prawnego powódki.

Oceniając znaczenie ustalonych okoliczności, w pierwszej kolejności Sąd Okręgowy wskazał, powołując się na uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, że art. 160 k.p.a. stanowi podstawę prawną powództwa o zapłatę odszkodowania mającego na celu naprawienie szkody wywołanej decyzją

odmawiającą przyznania własności czasowej nieruchomości objętej działaniem dekretu (...), której nieważność została stwierdzona na podstawie art. 158 ust. 2 w zw. z art. 156 k.p.a. Uznając, że zasadność roszczenia należy rozstrzygnąć według przesłanek określonych w ust. 1 i 2 art. 160 k.p.a., Sąd Okręgowy przyjął, że przepis ten ma zastosowanie także do oceny zasadności zarzutu przedawnienia podniesionego przez stronę pozwaną. Analizując ustalone okoliczności, Sąd Okręgowy nie podzielił zasadności tego zarzutu i stwierdził, że powództwo zostało wniesione przed upływem terminu przedawnienia. Według Sądu Okręgowego, termin przedawnienia należało bowiem liczyć od daty wydania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzji z dnia 29 maja 2006 r., którą utrzymana w mocy została wcześniejsza decyzja nadzorcza z dnia 27 sierpnia 2005 r. Sąd Okręgowy uznał, że wniesienie wniosku przez właścicieli kilku lokali o ponownie rozpoznanie sprawy spowodowało, że wskazana decyzja nie stała się ostateczna w dniu jej wydania, lecz w dacie rozpoznania tego wniosku przez Kolegium. Sąd Okręgowy ponadto wskazał, że za korzystną dla powódki wykładnią art. 16 k.p.a. przemawiała późniejsza nowelizacja tego przepisu, która usunęła wątpliwości i spowodowała, że ostateczna jest tylko taka decyzja administracyjna, od której uczestnikom nie przysługują ani odwołanie, ani wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy z art. 127 § 3 k.p.a. Sąd Okręgowy nie podzielił zasadniczo odmiennego stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08 i wskazał, że od poglądów wyrażonych w tym orzeczeniu Sąd Najwyższy odstąpił swoim w późniejszym orzecznictwie. Odwołują się ponadto art. 363§ 1 k.c. przewidującego możliwość naprawienia szkody przez restytucję naturalną, jak również do art. 123 § 1 pkt 1 k.c., Sąd Okręgowy stwierdził ponadto, że działania powódki, która domagała się ponownego rozpoznania wniosku J. D. z dnia 15 listopada 1948 r. i czekała na wynik podstępowania administracyjnego, które zostało zakończone decyzją Prezydenta(...) W. z dnia 6 marca 2009 r., przerwały bieg terminu przedawnienia, który upływał z końcem dnia 29 maja 2009 r., lecz został przerwany przez pozew wniesiony w tym dniu. Sąd Okręgowy dopatrywał się także nadużycia prawa podmiotowego w podniesieniu zarzutu przedawnienia przez stronę pozwaną. W końcowej części uzasadnienia Sąd Okręgowy omówił ogólne przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 160 k.p.a. i uznał, że decyzja nadzorcza z dnia 27 sierpnia 2005 r., utrzymana w mocy decyzją Kolegium z dnia 29 maja 2006 r., wykazywała bezprawność działania strony pozwanej, jak również związek przyczynowy pomiędzy wydaniem decyzji odmawiającej przyznania J. D. własności czasowej a doznaniem szkody przez poprzednika prawnego powódki, której wysokość została ustalona opinią biegłego sądowego na kwotę 658159 zł. Sąd Okręgowy uznał, że do wysokości podanej kwoty, powództwo podlega uwzględnieniu wraz z odsetkami od dnia wydania wyroku, stosownie do art. 481 § 1 k.c. W pozostałym zakresie, jak również w części dotyczącej utraconych korzyści, Sąd Okręgowy uznał powództwo za nieuzasadnione. O kosztach procesu Sąd Okręgowy orzekł natomiast na podstawie art. 100 w zw. z § 6 pkt 7 rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Sąd Okręgowy wyliczył, że powództwo zostało uwzględnione w części dotyczącej 61 % dochodzonej kwoty oraz że w pozostałym zakresie sprawę wygrała strona pozwana. Szczegółowe wyliczenia kosztów procesu Sąd Okręgowy oparł na wskaźniku wyniku sprawy, zasądzając w efekcie na rzecz powódki od Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwotę 5469,43 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych Sąd Okręgowy zdecydował ściągnąć na rzecz Skarbu Państwa kwotę 20742 zł z roszczenia głównego zasądzonego na rzecz powódki. Z kolei na podstawie art. 98 k.p.c. powódka została obciążona kosztami zastępstwa procesowego poniesionymi przez(...) W., wobec którego powództwo zostało oddalone ze względu na brak legitymacji biernej. Sąd Okręgowy odwołał się bowiem do uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, w której Sąd Najwyższy uznał, że tylko Skarb Państwa ma legitymację bierną w sprawach o odszkodowanie z art. 160 k.p.a. Część opłaty od pozwu, od której uiszczenia powódka została zwolniona, Sąd Okręgowy przejął na rachunek Skarbu Państwa.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wniósł pozwany Skarb Państwa. Zaskarżając ten wyrok w części uwzględniającej powództwo oraz orzekającej o kosztach procesu na korzyść powódki, pozwany zarzucił Sądowi Okręgowemu naruszenie art. 160 § 6 w zw. z art. 16 § 1 k.p.a., w brzmieniu sprzed noweli do kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzonej ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r., przez wadliwe przyjęcie, że termin przedawnienia roszczenia dochodzonego na postawie art. 160 § 1 k.p.a. rozpoczął bieg w dniu, w którym doręczona została decyzja wydana na skutek rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy administracyjnej zakończonej decyzją nadzorczą wydaną przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W., jak również przez sprzeczne w powołanymi

przepisami przyjęcie, że zasądzone roszczenie nie uległo przedawnieniu przed wniesieniem pozwu. W uzasadnieniu apelacji Skarb Państwa nie zgadzał się ponadto z tezą, jakoby podniesienie zarzutu przedawnienia stanowiło nadużycie prawa podmiotowego przez stronę pozwaną. Podniesiony więc został zarzut ewentualny dotyczący naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 5 k.c. przez wadliwe zastosowanie tego przepisu do okoliczności rozpoznawanej sprawy. Opisane zarzuty stanowiły podstawę do zgłoszenia przez Skarb Państwa wniosku o zmianę zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części, oddalenie powództwa także w tej części oraz obciążanie powódki całością kosztów postępowania za obie instancje. We wniosku ewentualnym Skarb Państwa domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Okręgowy, przy uwzględnieniu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja zasługuje na uwzględnienie przez zmianę zaskarżonego wyroku, oddalenie powództwa i obciążenie powódki kosztami proces za obie instancje. Ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy były prawidłowe i zostały przyjęte za podstawę oceny zasadności apelacji, jednakże uwzględniając zarzuty apelacji Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd Okręgowy nieprawidłowo ocenił zarzut przedawnienia podniesiony przez stronę pozwaną i nietrafnie przyjął, że termin przedawnienia dochodzonego roszczenia rozpoczął bieg w dniu 29 maja 2006 r. oraz że nie upłynął przed wniesieniem pozwu. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie podzielałając zasadności zarzutu przedawnienia, Sąd Okręgowy opowiedział się za nieprawidłową wykładnią art. 16 k.p.a., niewłaściwie odczytał nowelizację tego przepisu, która weszła w życie w dniu 11 kwietnia 2011 r., i bezpodstawnie nie zastosował w tej sprawie takiej interpretacji powołanego przepisu, za którą opowiadał się Sąd Najwyższy w powołanym przez Sąd Okręgowy wyroku z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08. Sąd Apelacyjny w całości podzielił pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w tym wyroku, uznał, że stanowisko to miało zastosowanie w tej sprawie, i przyjął, że roszczenie dochodzone przez powódkę uległo przedawnieniu zanim pozew został wniesiony. Apelacja nie została wprawdzie oparta na zarzucie naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 123 § 1 k.c., jednakże kontrolując z urzędu zastosowanie prawa materialnego przez sąd I instancji, pozostając w granicach zaskarżenia, Sąd Apelacyjny uznał, że z naruszeniem powołanego przepisu Sąd Okręgowy uznał, że złożenie przez J. D., na podstawie art. 7 dekretu, wniosku z dnia 15 listopada 1948 r., rozpoznanego ostatecznie decyzją Prezydenta (...) W. z dnia 6 marca 2009 r., przerwało bieg terminu przedawnienia uregulowanego w art. 160 § 6 k.p.a. Sąd Apelacyjny podzielił także zasadność zarzutu dotyczącego naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 5 k.c. przez nieuzasadnione przyjęcie, że podniesienie zarzutu przedawnienia stanowiło nadużycie przez Skarb Państwa posiadane prawa podmiotowego. W sytuacji, gdy zarzut przedawnienia roszczenia był uzasadniony, za zbędne Sąd Apelacyjny uznał ustalenia Sądu Okręgowego dotyczące wartości szkody doznanej przez poprzednika prawnego powódki.

Zasadnie Sąd Okręgowy uznał, że źródłem szkody doznanej przez J. D. było wydanie decyzji Prezydium Rady Narodowej (...). W. z dnia 25 września 1953 r. oraz że podstawę prawną roszczenia stanowi art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w trafnie powołanej przez Sąd Okręgowy uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, stanowiącą z mocy prawa zasadę prawną, a wyrażony w niej pogląd jest aktualnie stosowany przez sądy powszechne i ma istotne znaczenie również przy ocenie zasadności zarzutu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego dochodzonego na podstawie powołanego przepisu. Dodać należy, że uchylenie art. 160 k.p.a., z dniem 1 września 2004 r., wyeliminowało administracyjny etap postępowania o zapłatę odszkodowania dochodzonego na podstawie powołanego przepisu, a tym samym ograniczenie w dostępie do postępowania sądowego. Z tej przyczyny w powołanej uchwale Sąd Najwyższy stwierdził, że niewyczerpanie postępowania administracyjnego, które było przewidziane § 4 art. 160 k.p.a., nie zamyka czasowo drogi sądowej, jeżeli decyzja nadzorcza otwierająca możliwość wytoczenia powództwa została wydana po 1 września 2004 r. Słusznie także przyjął Sąd Okręgowy, że data wydania ostatecznej decyzji nadzorczej zapoczątkowuje ponadto bieg terminu przedawnienia roszczenia będącego konsekwencją jej wydania.

Zdarzeniem będącym źródłem szkody chodzonej na podstawie art. 160 k.p.a. nie było ani wydanie przez Prezydenta (...) W. decyzji z dnia 6 marca 2009 r., ani też wydanie decyzji nadzorczej z dnia 27 sierpnia 2005 r. Pierwsza z tych decyzji nie była przyczyną, lecz nieuchronnym skutkiem szkody doznanej przez poprzednika prawnego powódki, której właściwą przyczyną była decyzja odmawiająca uwzględnienia wniosku J. D. o przyznanie własności

czasowej, wydana przed laty przez Prezydium Rady Narodowej(...) W.. Decyzja nadzorcza była korzystna dla powódki, stwierdzała bowiem nieważność decyzji z dnia 25 września 1953 r., którą J. D. został pozbawiony własności czasowej do nieruchomości, którą utracił za rzecz Skarbu Państwa w wyniku wejścia w życie dekretu (...), czyli w dniu 21 listopada 1945 r. Szkoda spowodowana wskazaną decyzją polegała na utracie korzyści, jakie J. D. powinien był uzyskać przy zgodnej z prawem ocenie zasadności wniosku z dnia 15 listopada 1948 r. o przyznanie własności czasowej do gruntu położonego przy ul. (...) w W.. Szkoda polegała na tym, że majątek poprzednika prawnego powódki nie został zwiększony o wskazane prawo. Skutkiem wadliwej odmowy uwzględnienia wniosku o przyznanie własności czasowej było pozbawienie właściciela prawa własności budynku, który do czasu rozpoznania wniosku z art. 7 dekretu należał do poprzedniego właściciela, stosownie do art. 5 dekretu. Nie ulega więc kwestii, że decyzja z dnia 25 września 1953 r. wyrządziła J. D. szkodę i to w sposób definitywny i niezależny od skutków wydanej po latach decyzji nadzorczej oraz sposobu ostatecznego załatwienia wniosku o przyznanie własności czasowej, z którym J. D. wystąpił w dniu 15 listopada 1948 r. Decyzja nadzorcza była tylko niezbędnym ogniwem do wystąpienia przez powódkę o odszkodowanie za szkodę, która została wywołana decyzją z dnia 25 września 1953 r., a zarazem otworzyła powódce 3 – letni termin na wszczęcie postępowania o naprawienie szkody doznanej wcześniej przez J. D.. Osobne uregulowanie biegu terminu przedawnienia z § 6 art. 160 k.p.a., oderwane do regulacji ogólnej z art. 442 k.c., w szczególności od 10 – letniego terminu przedawnienia liczonego od daty zdarzenia, który z oczywistych względów nie mógłby zostać zachowany, było niezbędne i działało na korzyść uprawnionych, a ponieważ art. 160 k.p.a. znajdował zastosowanie do wszystkich wypadków w nim przewidzianych, w tym do decyzji, które nie wywoływały bezpośrednich skutków cywilnoprawnych. Niezależnie więc od tego, czy skutkiem stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. było tylko wyeliminowanie z obrotu takiej decyzji czy także konieczność rozpoznania wniosku, który zaskarżoną decyzją nie został uwzględniony, termin przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej jej wydaniem został uregulowany jednolicie. W sytuacji, gdy wydając decyzję nadzorczą, można było stwierdzić, że wydanie lub wykonanie wadliwej decyzji wywołało nieodwracalne skutki, stwierdzenie jej nieważności zastępowano orzeczeniem, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa, stosownie do art. 158 § 2 k.p.a. Termin przedawnienia roszczenia przewidziany § 6 art. 160 k.p.a. zawsze rozpoczynał swój bieg w dniu, w którym decyzja nadzorcza stawała się ostateczna w rozumieniu art. 16 k.p.a. Kierując się podobnym rozumowaniem, Sąd Najwyższy wielokrotnie stwierdzał, że termin przedawnienia roszczenia z art. 160 k.p.a. biegnie od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca, że decyzja administracyjna została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., przy czym niejednokrotnie Sąd Najwyższy zastrzegł, że termin przedawnienia biegnie od wydania decyzji nadzorczej „bez względu na to, kiedy szkoda powstała (lub się ujawniła)” (por. wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08; wyrok z dnia 6 marca 2008 r., I CK 472/07; wyrok z dnia 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07 czy też wyrok z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07).

Nietrafnie Sąd Okręgowy przyjął, że decyzja nadzorcza Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 27 sierpnia 2005 r. nie stała się ostateczna w dniu jej wydania, lecz w dniu wydania przez Kolegium decyzji utrzymującej w mocy wskazaną decyzję nadzorczą. Poglądu Sądu Okręgowego nie miał uzasadnienia w treści art. 16 § 1 k.p.a., obowiązującej w dacie wydania powołanej decyzji. Stanowiska Sądu Okręgowego nie mogła tym bardziej uzasadniać nowelizacja powołanego przepisu, która weszła w życie w dniu 11 kwietnia 2011 r., w rozpoznawanej sprawie znajdował bowiem zastosowanie stan prawny istniejący w dacie wydania powołanej decyzji. Z art. 16 § 1 k.p.a. wynikało, że decyzja administracyjna jest ostateczna, jeżeli nie przysługuje od niej odwołanie, nie zaś wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończony decyzją ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego. Zastrzeżenia podnoszone w literaturze były wprawdzie podstawą do formułowania wniosków de lege ferenda, które zostały uwzględnione przez ustawodawcę nowelizacją z dnia 3 grudnia 2010 r., nie uzasadniały natomiast możliwości przyjęcia innej wykładni art. 16 § 1 k.p.a. niż na to wskazywała treść tego przepisu oraz systemowa wykładnia przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, któremu znana była instytucja odwołania w postępowaniu administracyjnym oraz osobny środek przysługujący od decyzji wydawanych przez ministrów oraz samorządowe kolegia odwoławcze. Z art. 16 § 1 k.p.a. nie wynikało jednak, aby możliwość wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy stała na przeszkodzie stwierdzeniu ostateczności decyzji wydanych przez ministra lub kolegia. Takie uregulowanie zostało wprowadzone dopiero od dnia 11 kwietnia 2011 r. Podstawowe reguły wykładni prawa, zastosowane do okoliczności tej sprawy, przemawiają więc za przyjęciem, że decyzja Samorządowego Kolegium

Odwoławczego w W. z dnia 27 sierpnia 2005 r. stała się ostateczna w dniu jej wydania, nie zaś w dacie wydania przez Kolegium decyzji z dnia 29 maja 2006 r., którą utrzymana w mocy została decyzja nadzorcza z dnia 27 sierpnia 2005 r. Odmienne stanowisko Sądu Okręgowego nie zasługiwało na uwzględnienie. Pozbawione podstaw były także argumenty podane na jego uzasadnienie. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy należał wprawdzie do środków zaskarżenia, jednakże pozbawiony cechy dewolutywności, powodował, że do 11 kwietnia 2011 r. wystąpienie z takim wnioskiem nie przeciwdziałało ostateczności decyzji administracyjnej wydanej przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Za takim stanowiskiem opowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08, który niezasadnie został pominięty przez Sąd Okręgowy. Podstawy do odrzucenia wykładni art. 16 § 1 k.p.a., za którą Sąd Najwyższy opowiedział się w powołanym wyroku, nie mogła stanowić okoliczność, że w późniejszym orzecznictwie, które było rozbieżne i zostało zwięźczone uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, Sąd Najwyższy odstąpił o jednego z poglądów wyrażonych w wyroku powołanym przez Sąd Okręgowy, ponieważ ani w składzie powiększonym, ani nawet w zwykłym składzie Sąd Najwyższy nie wypowiedział dotąd stanowiska przyjętego przez Sąd Okręgowy w zaskarżonym wyrok. Za poglądem, zgodnie z którym termin przedawnienia określony w § 6 art. 160 k.p.a. rozpoczyna bieg w dacie wydania pierwszej decyzji nadzorczej, nie zaś w dniu wydania przez ministra lub kolegium decyzji utrzymującej w mocy wydaną uprzednio decyzję, Sąd Apelacyjny w Warszawie opowiedział się w wyroku z dnia 14 września 2011 r., wydanym w sprawie I ACa 258/11, czego również nie dostrzegł Sąd Okręgowy. W niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko wyrażone wcześniej, a jego zastosowanie do okoliczności rozpoznawanej sprawy uzasadniało przyjęcie, że dochodzone roszczenie uległo przedawnieniu przed wniesieniem pozwu oraz że zarzut przedawnienia podniesiony przez stronę pozwaną zasługiwał na uwzględnienie, zwłaszcza że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem art. 123 § 1 pkt 1 k.c., brak było bowiem jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że oczekiwanie na rozstrzygnięcie wniosku J. D. o przyznanie własności czasowej, tj. prawa użytkowania wieczystego, konieczność rozpoznania którego była następstwem wydania decyzji nadzorczej z dnia 27 sierpnia 2005 r., można było uznać za przerwanie biegu terminu przedawnienia roszczenia z art. 160 k.p.a. Złożenie wniosku o przyznanie własności czasowej do nieruchomości przy ul. (...) w W. nie mogło stanowić czynności zmierzającej do dochodzenia roszczenia za szkodę spowodowaną decyzją omawiającą jego uwzględnienie, zwłaszcza że roszczenie to powstało w wyniku podjęcia decyzji nadzorczej, która została wydana ponad 50 lat po odmowie uwzględnienia tego wniosku i ponad pół wieku po jego złożeniu. Jego przedmiotem było zupełnie inne roszczenie. Wniosek ten nie mógł przerwać biegu terminu przedawnienia roszczenia, które powódka nabyła po wielu latach od jego złożenia przez J. D.. Z tych samych powodów pisma administracyjne, w których powódka domagała się rozpoznania wniosku z dnia 15 listopada 1948 r. po stwierdzeniu nieważności decyzji z dnia 25 września 1953 r., również nie mogły przerwać biegu terminu roszczenia z art. 160 k.p.a., zwłaszcza że wniosek powódki z dnia 10 grudnia 2008 r., skierowany do Kolegium, nie stanowił czynności podjętej przed właściwym organem w celu dochodzenia roszczenia i również został złożony po upływie 3 – letniego terminu przedawnienia, który należało liczyć od dnia 27 sierpnia 2005 r.

Za uzasadniony Sąd Apelacyjny uznał ponadto zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 5 k.c., ponieważ ze strony pozwanego Skarbu Państwa nie było żadnych działań, które by uzasadniały uznanie, że podniesienie w niniejszej sprawie zarzutu przedawnienia stanowiło nadużycie prawa podmiotowego przez stronę pozwaną (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 1997 r., II CKN 118/97 oraz z dnia 24 września 2009 r., IV CSK 167/09).

Uwzględnienie apelacji pozwanego Skarbu Państwa uzasadniało zmianę rozstrzygnięć zawartych w pkt I, III i V zaskarżonego wyroku. Powództwo podlegało bowiem oddaleniu, nie było przesłanek do ściągnięcia od powódki nieuiszczonej opłaty od pozwu z roszczenia, które finalnie nie zostało w tej sprawie zasądzone, zachodziły natomiast podstawy do rozstrzygnięcia o kosztach procesu na podstawie zasady odpowiedzialności za wynik sprawy, czyli do zasądzenia od powódki na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) kwoty 2462,58 zł, którą pozwany wyłożył na koszty postępowania związane z czynnościami dowodowymi przeprowadzonymi przez Sąd Okręgowy (k: 277, 312 i 342), jak również do zasądzenia od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwoty 7200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu przed Sądem Okręgowym, stosownie do art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 99 k.p.c. oraz § 6 pkt 7 rozporządzenie Ministra

Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Uwzględnienie apelacji Skarbu Państwa uzasadniało obciążenie powódki kosztami procesu w postępowaniu apelacyjnym, które zostały poniesione przez stronę pozwaną. Na podstawie art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. i przy zastosowaniu §13 ust. 1 pkt 2 w zw. z §6 pkt 7 powołanego rozporządzenia, Sąd Apelacyjny zasądził od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5400 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym. Uwzględniona została stawka minimalna przewidziana dla spraw o zasądzenie świadczeń i podana w apelacji wartości przedmiotu zaskarżenia.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie powołanych przepisów i art. 386 § 1 k.p.c., Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.