

***Sygn. akt I ACa 223/14***

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

***Dnia 15 kwietnia 2014 r.***

***Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:***

Przewodniczący: SSA Dorota Markiewicz (spr.)

Sędziowie: SA Marzanna Góral

SO del. Beata Gutkowska

Protokolant: ref. staż. Julia Murawska

po rozpoznaniu w dniu 15 kwietnia 2014 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa K. D.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę (...)

o odszkodowanie

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

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

***I. oddala apelację;***

***II. zasądza od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) na rzecz K. D. kwotę 43.708 zł (czterdzieści trzy tysiące siedemset osiem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.***

Sygn. akt I ACa 223/14

## UZASADNIENIE

Pozwem z 29 maja 2009 r. powódka K. D. wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) i (...) W. kwoty 871.000 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 o przyznanie własności czasowej - w sytuacji, gdy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 27 sierpnia 2005 r., utrzymaną w mocy decyzją Kolegium z dnia 29 maja 2006 r., stwierdzono nieważność decyzji odmownej Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 25 września 1953 r. Powódka żądała także zasądzenia od pozwanych kwoty 202.000 zł tytułem utraconych dochodów z najmu lokali w okresie od dnia 1 czerwca 1999 r. do dnia 29 maja 2006 r.

Pozwani wnosili o oddalenie powództwa z powodu przedawnienia roszczenia, kwestionowali istnienie związku przyczynowego między decyzją z dnia 25 września 1953 r. a szkodą i podważali 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 stwierdzającej nieważność decyzji administracyjnej, której wydanie było przyczyną szkody doznanej przez poprzednika prawnego powódki. 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 powódki kwotę 658.159 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 5.469,43 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, obciążył powódkę kosztami zastępstwa procesowego poniesionymi przez (...) W. w kwocie 7.200 zł, nakazał ściągnąć na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Warszawie kwotę 20.742 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.

Sąd Okręgowy ustalił, że powódka jest następcą prawnym J. D. - właściciela nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) w W., objętej działaniem powołanego dekretu, która z dniem 21 listopada 1945 r. stała się własnością stołecznej gminy, a następnie przeszła na własność Skarbu Państwa. 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 nie został uwzględniony, ponieważ decyzją z dnia 29 maja 2006 r. Kolegium utrzymało w mocy wcześniejszą decyzję z dnia 27 sierpnia 2005 r. 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. 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 (...), w odniesieniu do których wniosek został rozpatrzony odmownie, ponieważ 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 stwierdzono, że w tym zakresie skutki decyzji z dnia 25 września 1953 r. były nieodwracalne. Na podstawie opinii biegłego, wartość tych lokali Sąd Okręgowy określił na łączną kwotę 658.159 zł i uznał, że taka była wartość szkody doznanej przez poprzednika prawnego powódki.

Sąd Okręgowy wskazał, 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. 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 ponowne rozpoznanie sprawy spowodowało, że wskazana decyzja nie stała się ostateczna w dniu jej wydania, lecz w dacie rozpoznania tego wniosku przez Kolegium. 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.

Odwołując 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 2009r., przerwały bieg terminu przedawnienia, który upływał z końcem dnia 29 maja 2009 r., lecz został przerwany przez pozew wniesiony w tym dniu. Sąd Okręgowy dopatrył się także nadużycia prawa podmiotowego w podniesieniu zarzutu przedawnienia przez stronę pozwaną. 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 658.159 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 k.p.c. i art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. 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.

W apelacji od wyroku pozwany Skarb Państwa zaskarżył go w części uwzględniającej powództwo oraz orzekającej o kosztach procesu na korzyść powódki, pozwany zarzucił Sądowi Okręgowemu naruszenie art. 160 § 6 k.p.a. w związku z art. 16 § 1 k.p.a., w brzmieniu sprzed noweli do kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzonej ustawą z dnia 3 grudnia 2010r., przez wadliwe przyjęcie, że termin przedawnienia roszczenia dochodzonego na podstawie 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 powołanych przepisach przyjęcie, że zasądzone roszczenie nie uległo przedawnieniu przed wniesieniem pozwu. W uzasadnieniu apelacji 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.

Apelujący wniósł 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.

Powódka wносиła o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Wyrokiem z dnia 18 października 2012 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił zaskarżony wyrok w punktach: pierwszym, trzecim i piątym w ten sposób, że oddalił powództwo i zasądził od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwotę 2.462,58 zł oraz na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7.200 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania oraz zasądził od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5.400 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

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 2006r. oraz że nie upłynął przed wniesieniem pozwu. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie podzielając 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 wyroku z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08. Sąd Apelacyjny w całości podzielił pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w tym wyroku 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, Sąd Apelacyjny ocenił, że z naruszeniem powołanego przepisu Sąd Okręgowy uznał, iż 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 posiadanego 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.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że zdarzeniem będącym źródłem szkody dochodzonej 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. 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. 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 powódcie 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. Termin przedawnienia roszczenia przewidziany § 6 art. 160 k.p.a. zdaniem Sądu Apelacyjnego zawsze rozpoczynał swój bieg w dniu, w którym decyzja nadzorcza stawała się ostateczna w rozumieniu art. 16 k.p.a.

W ocenie Sądu Apelacyjnego 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. Wedle Sądu Apelacyjnego pogląd Sądu Okręgowego nie miał uzasadnienia w treści art. 16 § 1 k.p.a., obowiązującej w dacie wydania powołanej decyzji i nie mogła go 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 zakończonej 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. Sąd Apelacyjny wskazał, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy należał wprawdzie do środków zaskarżenia, jednakże pozbawiony cechy dewolutywności powodował, że do dnia 11 kwietnia 2011 r. wystąpienie z takim wnioskiem nie przeciwdziałało ostateczności decyzji administracyjnej wydanej przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Powyższe wedle Sądu Apelacyjnego 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 użytkownika 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 uwzględnienia, 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.

Uwzględnienie apelacji Skarbu Państwa uzasadniało obciążenie powódki kosztami procesu w postępowaniu apelacyjnym, które zostały poniesione przez stronę pozwaną.

W wyniku skargi kasacyjnej powódki Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 18 grudnia 2013 r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego. Sąd Najwyższy nie podzielił stanowiska Sądu Apelacyjnego co do wykładni art. 16 k.p.a. sprzed nowelizacji z 2010 r. i w konsekwencji terminu, od którego liczyć należy przedawnienie roszczenia powódki. Z brzmienia art. 130 § 2 k.p.a. wyprowadził wniosek, że skoro wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji administracyjnej, a w art. 130 § 3 k.p.a. skutek ten nie został wyłączony w stosunku do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, to wstrzymanie wykonania decyzji ma zastosowanie również w razie złożenia takiego wniosku, a to oznacza jego tożsame traktowanie z odwołaniem. Z kolei zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. do wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy nakazuje się stosować odpowiednio przepisy o odwołaniu.

Sąd Najwyższy wskazał, że również przed nowelizacją przepisów k.p.a. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy mógł być traktowany jak środek zaskarżenia, a od odwołania różnił go głównie brak dewolutywności. Potwierdza to brzmienie art. 52 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który od czasu uchwalenia tej ustawy w 2002 r. wymienia łącznie zażalenie, odwołanie i wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wśród środków zaskarżenia decyzji na drodze administracyjnej.

Sąd Najwyższy odwołał się do wykładni prawa zgodnie z poczuciem słuszności i sprawiedliwości, podnosząc, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy może prowadzić do zmiany decyzji, a więc doprowadzić do sytuacji, w której decyzja ta nie okaże się ostateczna. Ponadto stwierdził, że nie powinno się różnie traktować spraw sprzed i po nowelizacji k.p.a. w 2010 r., skoro zmiana art. 16 k.p.a. miała na celu wyeliminowanie dotychczasowej niespójności przepisów postępowania administracyjnego.

Sąd Najwyższy uznał, że w sprawie niniejszej decyzją ostateczną jest decyzja SKO z dnia 29 maja 2006 r. i od niej należy liczyć termin przedawnienia zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a.

Natomiast jako trafne ocenił stanowisko Sądu Apelacyjnego w odniesieniu do art. 123 § 1 pkt 1 k.c., wskazując, że nie mogą być skuteczne próby odniesienia przerwy przedawnienia w sprawie o naprawienie szkody do postępowania o ustanowienie użytkownika wieczystego gruntu. Przez składanie wniosków w postępowaniu administracyjnym, które

nie zmierzają bezpośrednio do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, nie można przerwać biegu przedawnienia roszczenia dochodzonego na drodze cywilnoprawnej przed sądem powszechnym.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie. Wskazać należy, że ogranicza się ona wyłącznie do argumentów odnoszących się do nieuwzględnienia przez Sąd I instancji zarzutu przedawnienia roszczenia. W tej zaś materii wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku wydanym sprawie. Po myśli art. 398<sup>20</sup> k.p.c. sąd, któremu sprawa została przekazana, jest związany wykładnią dokonaną przez Sąd Najwyższy. Powyższe oznacza, że Sąd Apelacyjny związany jest stanowiskiem Sądu Najwyższego co do daty początkowej terminu przedawnienia, opartym na analizie art. 16 § 1 k.p.a.

Uzupełniając więc jedynie wywody Sądu Najwyższego, wskazać należy, że art. 127 § 1 k.p.a. przewiduje możliwość wniesienia odwołania do jednej instancji. W przypadku decyzji SKO z dnia 27 sierpnia 2005 r. takiej możliwości ustawodawca nie przewidział, a jedyną możliwość jej wzruszenia stanowił wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy złożony na podstawie art. 127 § 3 k.p.a., przy czym wniesienie tego wniosku wstrzymywało wykonanie decyzji. Zatem sam ustawodawca potraktował w przypadku takich decyzji wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy jako swoiste odwołanie, zaś bezpośrednim skutkiem złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy było pozbawienie decyzji SKO wykonalności.

Podkreślić trzeba, że wniosek ten złożyły osoby będące stronami postępowania zakończonego wydaniem decyzji z dnia 27 sierpnia 2006 r. i nie miały one innego środka, by decyzję tę zaskarżyć. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy mogła zapaść decyzja odmiennej treści niż z dnia 27 sierpnia 2005 r., która do czasu zakończenia postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie podlegała wykonaniu. Wzmacnia to argumentację przemawiającą za stanowiskiem, że jeśli taki wniosek może być złożony, decyzja której dotyczy, nie korzysta z przymiotu ostateczności. W konsekwencji podzielić należy wykładnię art. 16 § 1 k.p.a. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2010 r. dokonaną przez Sąd I instancji, przy czym nie ma potrzeby powielania argumentacji tego Sądu i Sądu Najwyższego na poparcie stanowiska, że nowelizacja tego przepisu miała jedynie na celu usunięcie wątpliwości, co do wpływu możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dla przymiotu ostateczności decyzji administracyjnej.

Strona pozwana podniosła na rozprawie apelacyjnej, że Sąd Najwyższy nałożył na Sąd Apelacyjny obowiązek rozważenia, jakie znaczenie dla oceny początku biegu przedawnienia ma okoliczność, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy został złożony przez osoby trzecie (właściciele zbytych lokali), jak również, że powódka była przekonana o ostateczności decyzji nadzorczej, co miało skutkować – wedle pozwanego – przyjęciem początku biegu przedawnienia od daty doręczenia tej decyzji.

Twierdzenia te są chybione. Istotnie Sąd Najwyższy w uzasadnieniu swojego wyroku dostrzegł okoliczność, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zgłosiły osoby trzecie, jak również, że powódka była przekonana o ostateczności decyzji nadzorczej, jednak nie pozostawił oceny prawnej tych kwestii Sądowi Apelacyjnemu, lecz rozstrzygnął je sam, wskazując, że nie mają znaczenia dla ustalenia początku biegu przedawnienia.

Sąd Apelacyjny w pełni powyższe stanowisko podziela. Oczywiście jest, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy mogły złożyć wyłącznie osoby trzecie, nie zaś powódka, skoro decyzja nadzorcza była dla niej korzystna. Co do subiektywnego przekonania powódki o ostateczności decyzji nadzorczej, wskazać należy, że pojęcie ostateczności decyzji ma charakter obiektywny, nie zaś subiektywny. Decyzja administracyjna staje się ostateczna na skutek wyczerpania możliwości odwołania się od niej (w tym poprzez wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) bądź niewykorzystania przez wszystkich uczestników postępowania administracyjnego tej drogi, nie zaś na skutek przekonania jednej ze stron co do waloru ostateczności decyzji.

Zatem bieg terminu przedawnienia roszczenia powódki należało liczyć tak, jak uczynił to Sąd Okręgowy, czyli od daty decyzji SKO z dnia 29 maja 2006 r. Wniesienie pozwu w dniu 29 maja 2009 r. mieściło się w trzyletnim terminie wymaganym przepisem art. 160 § 6 k.p.a.

W konsekwencji bezprzedmiotowe są zarzuty dotyczące zastosowania art. 5 k.c., bowiem powódka nie zgłosiła roszczenia z uchybieniem terminu przedawnienia.

Mimo braku innych zarzutów w apelacji Sąd Apelacyjny jako sąd meriti z urzędu ocenił prawidłowość zastosowania przez Sąd Okręgowy prawa materialnego w niniejszej sprawie i nie dopatrył się w tej mierze żadnych uchybień – poza omówioną wyżej kwestią rzekomej przerwy biegu przedawnienia w świetle art. 123 § 1 pkt 1 k.c., która jednak wobec stwierdzenia wniesienia pozwu przed upływem terminu przedawnienia była bez znaczenia dla rozstrzygnięcia.

Sąd I instancji prawidłowo przyjął, że podstawą prawną roszczenia jest art. 160 § 1 k.p.a. oraz że powódka wykazała wszystkie przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. Dowodem bezprawności pozwanego jest decyzja nadzorcza, a zapisy planu zabudowy z 1931 r., obowiązującego w dacie wydania wadliwej decyzji, jednoznacznie przesądzają o tym, że prawidłowa decyzja w przedmiocie wniosku o przyznanie własności czasowej byłaby pozytywna dla poprzednika prawnego powódki, co oznacza, że szkoda powódki w postaci utraty składnika majątkowego pozostaje w związku przyczynowym w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. ze zdarzeniem szkodzącym czyli decyzją z 1953 r. Wysokość odszkodowania została ustalona na podstawie dowodu z opinii biegłego sądowego zgodnie z wymogami określonymi w art. 363 § 2 k.c. Podkreślić trzeba, że pozwany nie zakwestionował w apelacji ani ustaleń Sądu Okręgowego w opisanym zakresie, ani prawidłowości zastosowania przez ten Sąd przepisów prawa zarówno materialnego, jak i procesowego.

Z tych względów Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji wyroku na mocy art. 385 k.p.c. oraz art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 108 § 1 k.p.c. W skład tych kosztów weszło wynagrodzenie pełnomocnika procesowego za zastępstwo w postępowaniu apelacyjnym i kasacyjnym (2 x 5.400 zł) obliczone zgodnie z § 6 pkt 7 w związku z § 13 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 4 pkt 1 rozporządzenia 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 (Dz.U. z 2013 r. poz. 461) oraz opłata od skargi kasacyjnej uiszczona przez powódkę w kwocie 32.908 zł.