

Sygn. akt I ACa 926/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 grudnia 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Edyta Mroczek

Sędzia SA Marzena Konsek - Bitkowska (spr.)

Sędzia SA Marzena Miąskiewicz

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Baranowska

po rozpoznaniu w dniu 16 grudnia 2014 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa E. J., W. O., M. O. (1), M. O. (2), J. U., M. U., J. S. (1), J. S. (2), L. S., T. S. i A. S.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

o zapłatę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 15 kwietnia 2014 r.

sygn. akt I C 559/12

uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Okręgowemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt I ACa 926/14

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 15 kwietnia 2014 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo E. J., W. O., M. O. (1), M. O. (2), J. U., M. U., J. S. (1), J. S. (2), L. S., T. S. i A. S. o zasądzenie od Skarbu Państwa – Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej odszkodowania za utratę praw do części nieruchomości (...) położonej przy ul. (...) róg (...), nr hip. W- (...) (obecnie części dz. ew. nr (...)), co do której orzeczeniem administracyjnym z dnia 1 sierpnia 1951 r. Prezydium Rady Narodowej (...) W. odmówiło właścicielowi hipotecznemu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, a nieważność tego orzeczenia w części została stwierdzona decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 31 października 2002 r.

Sąd ustalił, że powodowie są następcami prawnymi J. W., dawnego właściciela nieruchomości, która z dniem 21 listopada 1945 roku przeszła na własność Gminy (...) W. na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...)W. (dalej: dekret), a następnie na mocy art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej stała się własnością Skarbu Państwa.

W dniu 5 lutego 1948 r. J. W. złożył wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu tej nieruchomości, jednak prawa tego mu odmówiono orzeczeniem administracyjnym Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 1 sierpnia 1951 r. W toku kontroli instancyjnej orzeczenie utrzymano w mocy. Decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 31 października 2002 r. stwierdzono nieważność orzeczenia administracyjnego z dnia 1 sierpnia 1951 r. i decyzji utrzymującej je w mocy, w części dotyczącej nieruchomości stanowiącej według dawnego planu zagospodarowania przestrzennego tereny działek budowlanych przeznaczonych do użytku mieszkańców bloku i urządzenie wspólnego dojazdu.

W dniu 28 października 2005 r. do Ministerstwa Infrastruktury wpłynął wniosek następców prawnych J. W. o przyznanie odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. z związku z utratą, wskutek wydania wadliwego orzeczenia z dnia 1 sierpnia 1951 r., praw do gruntu o pow. 5.579,36 m² oraz posadowionych na nim budynków. Decyzją z dnia 19 czerwca 2009 r. Minister Infrastruktury odmówił przyznania odszkodowania. Pozew o odszkodowanie został złożony w Sądzie w dniu 19 czerwca 2012 r.

Prezydent (...) W. decyzją z dnia 15 grudnia 2011 r. po ponownym rozpoznaniu wniosku dekretowego odmówił spadkobiercom J. W. ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu położonego w W. przy ul. (...), stanowiącego działkę nr (...) (4.732 m²) i część działki nr (...) (69 m²) z obrębu (...).

Sąd Okręgowy uznał, że pozwany skutecznie podniósł zarzut przedawnienia, a w konsekwencji powództwo podlegało oddaleniu w całości.

Powodowie powiązali swą szkodę z orzeczeniem administracyjnym Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 1 sierpnia 1951 r., którym odmówiono dawnemu właścicielowi gruntu przyznania prawa własności czasowej. Żądanie powodów znajduje podstawę prawną w treści art. 160 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1692), ponieważ decyzja leżąca u podstaw roszczenia powodów zapadła przed dniem 1 września 2004 r.

Sąd Okręgowy powołał się na uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. III CZP 112/10 (OSNC 2011/7-8/75), Zdaniem Sądu Okręgowego uchwałą tą przesądzono również kwestię właściwego trybu dochodzenia roszczeń w przypadku, gdy przed uchyceniem art. 160 k.p.a. wydano nie tylko decyzję stanowiącą źródło szkody, ale także decyzję nadzorczą. W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy wskazał, że od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej właściwe do dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną podjętą przed tym dniem jest, bez względu na dzień wydania ostatecznej decyzji nadzorczej, tylko postępowanie przed sądami powszechnymi. Żadne racje leżące u podstaw ustawy nowelizującej nie przemawiają za dalszym stosowaniem art. 160 § 4 i 5 k.p.a. nie tylko wtedy, gdy stwierdzenie nieważności lub wydania z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. ostatecznej decyzji podjętej przed dniem 1 września 2004 r. nastąpiło po tym dniu, ale i wtedy, gdy nastąpiło ono wcześniej. W dziedzinie prawa procesowego podstawową regułą intertemporalną jest zasada bezpośredniego stosowania nowego prawa. Wobec tego trzeba przyjąć, że od 1 września 2004 r. dochodzić odszkodowania za szkodę wyrządzoną nieważną decyzją administracyjną, wydaną przed tym dniem, można wyłącznie przed sądami powszechnymi, a tryb administracyjny orzekania o odszkodowaniu został wyłączony.

Wobec stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r., powodom przysługuje roszczenie odszkodowawcze w oparciu o przepis art. 160 § 1 i 2 k.p.a., które zgodnie z § 6 przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja nadzorcza. Bezsprzecznie w dniu 1 sierpnia 1951 r. wydana została wadliwa decyzja odmawiająca poprzednikowi prawnemu powodów prawa własności czasowej do nieruchomości objętej księgą wieczystą nr hip. W- (...), zaś w dniu 6 listopada 1951 r. wadliwa decyzja utrzymująca to rozstrzygnięcie w mocy. Wadliwość tych decyzji w zakresie, w jakim odnosiły się one do nieruchomości przeznaczonej do użytku mieszkańców bloku i na urządzenie dojazdu do działek, została stwierdzona

ostateczną decyzją nadzorczą z dnia 31 października 2002 r. Oznacza to, że od dnia 31 października 2002 r., zgodnie z treścią art. 160 § 6 k.p.a., zaczął biec trzyletni termin przedawnienia, który upłynął z dniem 31 października 2005 r., natomiast powodowie wnieśli pozew w dniu 19 czerwca 2012 r.

Powodowie nie przerwali biegu terminu przedawnienia poprzez złożenie wniosku o przyznanie odszkodowania do Ministra Infrastruktury. Również postępowanie w przedmiocie ustanowienia na rzecz powodów prawa użytkownika wieczystego do gruntu nie wyczerpuje przesłanek określonych art. 123 § 1 pkt 1 k.c.

Po wydaniu decyzji z dnia 31 października 2002 r., a już w szczególności po uchyleniu art. 160 § 4 i 5 k.p.a., nie stało na przeszkodzie, aby powodowie złożyli w terminie do dnia 31 października 2005 r. pozew do sądu powszechnego.

Nawet gdyby przyjąć, iż w dniu składania wniosku o odszkodowanie do organu administracyjnego wniosek stanowił czynność przedsięwziętą bezpośrednio w celu zaspokojenia roszczenia przed organem powołanym, przesłanka ta odpadła z dniem uchylenia art. 160 k.p.a. Oczekiwanie na zakończenie postępowania administracyjnego w przedmiocie wniosku o odszkodowanie było zbędne, gdyż od dnia 1 września 2004 r. właściwe do orzekania w tej sprawie były wyłącznie sądy powszechne, natomiast organ administracyjny utracił przymiot organu powołanego do rozpoznawania spraw tego rodzaju. Nie nastąpiło również żadne inne zdarzenie mogące skutkować przerwaniem biegu terminu przedawnienia roszczenia powodów.

Oceniając sprawę w świetle art. 5 k.c. Sąd Okręgowy uznał, że nie zachodzą okoliczności, które przemawiałyby za odmową przyznania pozwanemu możliwości uchylenia się od spełnienia świadczenia przez zgłoszenie zarzutu przedawnienia.

Powodowie zaskarżyli powyższy wyrok w całości. W apelacji zarzucili naruszenie przepisów prawa procesowego, tj. art. 233 § 1 k.p.c., także w zw. z art. 244 § 1 k.p.c., jak również przepisów prawa materialnego, tj. art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) w zw. z art. 160 § 4 i 5 k.p.a., art. 160 § 4 i 5 k.p.a., art. 117 § 1 i 2 k.c., art. 123 § 1 pkt 1 k.c. oraz art. 5 k.c. Powodowie wnieśli o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja zasługiwała na uwzględnienie w całości.

W ocenie Sądu Apelacyjnego zaprezentowane przez Sąd Okręgowy rozważania są trafne w przypadku spraw, w których decyzja stanowiąca źródło szkody została wprawdzie wydana przed 1 września 2004 r., jednak decyzja nadzorcza zapadła już po tej dacie, a więc po uchyleniu art. 160 k.p.a. Takiego stanu faktycznego dotyczyła też część orzeczeń Sądu Najwyższego (sprawa IV CSK 278/10) i NSA (sprawy I OSK 2063/12 i I OSK 1302/11) powołanych przez Sąd I instancji. Pogląd Sądu Okręgowego nie jest natomiast trafny, kiedy odnosi się do sprawy, w której obie decyzje - stanowiąca źródło szkody i nadzorcza - zapadły przed 1 września 2004 r.

Czytając uzasadnienie powołanej przez Sąd I instancji uchwały Sądu Najwyższego, pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., sygn. III CZP 112/10, należy mieć w pamięci, że uchwała ta odpowiada wyłącznie na pytanie dotyczące takiego stanu, gdy szkoda wyrządzona została ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., zaś nieważność tej decyzji lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po 1 września 2004 r. Tylko w tym zakresie, objętym sentencją, wskazana uchwała ma moc zasady prawnej i wiąże wszystkie składy Sądu Najwyższego (art. 61 ust. 6 oraz art. 62 ustawy o Sądzie Najwyższym), a przez to wpływa na wykładnię prawa dokonywaną przez sądy powszechne. Sentencja wskazanej uchwały nie obejmuje natomiast zakresem punktu pierwszego takich stanów, w których przed dniem 1 września 2004 r. zapadła zarówno decyzja stanowiąca źródło szkody, jak i decyzja nadzorcza. Wynika to z jednoznacznie sformułowanego punktu pierwszego sentencji uchwały, która odpowiadała przecież na określone pytanie prawne, a to również ograniczało się wyłącznie do wyjaśnienia

problemu właściwej podstawy prawnej roszczeń odszkodowawczych w przypadku, gdy decyzja szkodząca i decyzja nadzorcza zapadły w odmiennych stanach prawnych (pierwsza z nich przez 1 września 2004 r., druga już po tej dacie).

Tymczasem w niniejszej sprawie ostateczna decyzja nadzorcza wydana została w 2002 r. Oznacza to, że w 2002 r. powodowie znaleźli się w określonej sytuacji prawnej, która pozwalała im na dochodzenie odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie wadliwej decyzji, przy czym zgodnie z art. 160 § 4 k.p.a. poszkodowani winni byli dochodzić swoich roszczeń najpierw na drodze postępowania administracyjnego, a dopiero po wyczerpaniu tej drogi mogli wystąpić na drogę procesu cywilnego. Zatem jeszcze przed uchyceniem art. 160 k.p.a. nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (decyzja dekretowa), zdarzenie umożliwiające dochodzenie odszkodowania (prejudykat w postaci decyzji nadzorczej) oraz otworzyła się dla powodów droga administracyjna do dochodzenia odszkodowania. Dopiero po jej wyczerpaniu powodowie mogliby zgodnie z art. 160 § 5 k.p.a. wystąpić na drogę sądową.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, tak ukształtowana w roku 2002 sytuacja prawna powodów nakazuje stosować art. 160 k.p.a. nie tylko do oceny przesłanek materialnoprawnych roszczenia i terminu przedawnienia, ale także do kwestii zachowania właściwego trybu dochodzenia roszczeń. Art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. 2004/162/1692 – dalej: „ustawa nowelizująca”) przewiduje, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się m.in. art. 160 k.p.a. w dotychczasowym brzmieniu. Przepis ten nie ogranicza zastosowania art. 160 k.p.a. wyłącznie do zawartych w nim regulacji o charakterze materialnoprawnym, w przypadku gdy jeszcze przed wejściem w życie wskazanej ustawy strona znalazła się w określonej sytuacji, na którą składał się również przewidziany prawem tryb dochodzenia roszczeń. W ocenie Sądu Apelacyjnego, samo brzmienie art. 5 ustawy nowelizującej nie dostarcza wskazówek uzasadniających wykładnię, zgodnie z którą do sytuacji ukształtowanych przed 1 września 2004 r. w ten sposób, iż w wyniku wydania decyzji nadzorczej otworzyła się możliwość dochodzenia odszkodowania na drodze administracyjnej, nie znajdowałby począwszy od 1 września 2004 r. zastosowania art. 160 § 4 i 5 k.p.a., lecz wyłącznie pozostałe paragrafy tego artykułu. Ustawa nowelizująca powołuje art. 160 k.p.a. bez rozróżniania jego paragrafów, nie zawiera przy tym żadnych dodatkowych przepisów przejściowych, które prowadziłyby do wniosku przyjętego przez Sąd I instancji. W szczególności nie wypowiada się na temat administracyjnych postępowań o odszkodowanie, wszczętych na podstawie art. 160 § 4 k.p.a. i nie zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. Nie wypowiada się wyraźnie na temat sytuacji prawnej osób, dla których w dniu 1 września 2004 r. otwarta była droga administracyjna, a które to osoby przed tą datą nie wytoczyły sprawy administracyjnej o odszkodowanie. Ustawa nowelizująca nie zawiera też żadnych rozwiązań intertemporalnych dotyczących sposobu liczenia przedawnienia, które to rozwiązania byłyby niezbędne przy założeniu wyłączenia trybu administracyjnego z dniem 1 września 2004 r. dla roszczeń powiązanych z decyzjami nadzorczymi wydanymi przed tym dniem, a zatem dla roszczeń, dla których przed 1 września 2004 r. rozpoczął bieg termin określony w art. 160 § 6 k.p.a. W ocenie Sądu Apelacyjnego brak tego rodzaju regulacji przemawia za trafnością interpretacji, zgodnie z którą art. 160 k.p.a. ma zastosowanie w całości (oczywiście z wyłączeniem trzydziestodniowego terminu określonego w § 5, którego niekonstytucyjność została stwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 25 września 2005 r. w sprawie P 18/04, OTK-A 2005/8/88) do roszczeń odszkodowawczych, w przypadku gdy ostateczna decyzja nadzorcza pochodzi sprzed 1 września 2004 r. Wobec dalszego stosowania art. 160 § 4 i 5 k.p.a. nie powstaje konieczność uregulowania przepisami przejściowymi sposobu zakończenia toczących się postępowań administracyjnych, nie powstają też perturbacje związane z tym, jak liczyć przedawnienie roszczeń, które do 1 września 2004 r. musiały być dochodzone na drodze administracyjnej, której nagle pozbawiono by poszkodowanych, już w trakcie biegu terminu przedawnienia.

W ocenie Sądu Apelacyjnego zarówno użycie w art. 5 ustawy nowelizującej szerokiego pojęcia „zdarzenia i stany prawne”, jak i brak regulacji przejściowych, które byłyby niezbędne w przypadku wyłączenia z dniem wejścia tej ustawy w życie trybu administracyjnego dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, dla których droga administracyjna już się otworzyła, nakazują przyjąć, że w przypadku wydania ostatecznej decyzji nadzorczej przed dniem 1 września 2004 r., art. 160 k.p.a. znajduje zastosowanie w całości, tj. także z uwzględnieniem norm proceduralnych, gdyż na aktualny w tej dacie stan prawny składa się także powstały przed 1 września 2004 r. stan czasowej niedopuszczalności drogi sądowej – do czasu przeprowadzenia postępowania administracyjnego o odszkodowanie.

Przeciwna wykładnia, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie daje się pogodzić z zasadami państwa prawa. Gdyby przyjąć, jak proponuje to Sąd I instancji, że w przypadku decyzji nadzorczych wydanych przed 1 września 2004 r. od tego dnia jedyną właściwą drogą jest postępowanie przed sądem powszechnym, to pojawia się problem, z jaką datą wiązać początek biegu terminu przedawnienia. Nie jest możliwe przyjęcie fikcji, że termin ten biegnie od 1 września 2004 r., czy też biegnie ponownie od tej daty, gdyż wniosków takich nie da się obronić w świetle art. 120 § 1 k.c. i art. 123 § 1 k.c. Jak już powiedziano, ustawa nowelizująca milczy na temat przedawnienia i poza wskazanym art. 5 nie zawiera dalszych norm intertemporalnych. Nie do zaakceptowania byłaby natomiast taka wykładnia, że przedawnienie biegnie od daty ostatecznej decyzji nadzorczej w sposób niezakłócony, w trakcie jego biegu odpada droga administracyjna, w efekcie czynności przed organem administracyjnym nie powodują przerwy biegu terminu przedawnienia, a poszkodowanym pozostaje na wytoczenie sprawy sądowej czas, który pozostał między 1 września 2004 r. a dniem, w którym upłyną trzy lata od wydania ostatecznej decyzji nadzorczej; czyli dla każdej decyzji nadzorczej czas pozostały na wytoczenie powództwa bez narażania się na ryzyko podniesienia przez pozwanego zarzutu przedawnienia jest inny, w skrajnych przypadkach – decyzji ostatecznych z 2 września 2001 r. - wynosi jeden dzień.

Niewątpliwie celem ustawy nowelizującej było uregulowanie na nowo, w sposób zgodny z Konstytucją odpowiedzialności państwa za wyrządzone przezeń szkody (vide: uzasadnienie projektu ustawy). Ustawa ta uchyliła także na przyszłość administracyjny tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, które niewątpliwie zawsze były roszczeniami cywilnoprawnymi, za zasadne przyjęto zatem, że powinny być dochodzone bezpośrednio na drodze sądowej. Nie było natomiast celem ustawodawcy skomplikowanie sytuacji poszkodowanych, którzy uzyskali decyzje nadzorcze przed 1 września 2004 r., a w przypadku których postępowanie administracyjne o odszkodowanie nie zostało do tego dnia ukończone bądź wszczęte. Tym bardziej nie było celem ustawodawcy uszczuplenie ich praw przez niekorzystne ukształtowanie sytuacji proceduralnej. Brak norm intertemporalnych nakazujących umorzenie wszczętych przed 1 września 2004 r. postępowań administracyjnych o odszkodowanie, jak również norm regulujących problem liczenia przedawnienia, które rozpoczęło bieg zanim strona mogła wnieść pozew do sądu, nie jest zatem niedopatrzaniem, lecz wynika z faktu zbędności takich regulacji wobec dalszego stosowania art. 160 k.p.a. w całości w związku z art. 5 ustawy nowelizującej w przypadku decyzji nadzorczych wydanych przed 1 września 2004 r.

Odczytanie normy art. 5 ustawy nowelizującej z uwzględnieniem podstawowej dla prawa procesowego zasady bezpośredniości działania nowej ustawy, ale jednocześnie także z uwzględnieniem zasad wykładni pozwalających właściwie zdekodować pojęcie „zdarzeń i stanów prawnych”, musi zatem prowadzić do wniosku, że tryb administracyjny wskazany w art. 160 § 4 k.p.a. nie znajduje zastosowania wówczas, gdy decyzja nadzorcza zapadła po uchyleniu tego przepisu. Skoro bowiem decyzja nadzorcza stanowiąca prejudykat umożliwiający ubieganie się o odszkodowanie zapadła w dacie, w której art. 160 § 4 k.p.a. już nie obowiązywał, to trudno zakładać bez wyraźnej dyspozycji ustawodawcy, że prawo obligowało stronę do wyczerpania trybu już przez to prawo nieprzewidzianego w dacie ostatecznej decyzji nadzorczej.

Inaczej jednak należy ocenić tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w przypadku decyzji nadzorczych, które stały się ostateczne przed dniem uchylenia art. 160 k.p.a. Osoby, które uzyskały decyzje nadzorcze przed 1 września 2004 r., znalazły się w określonej przez art. 160 § 4 i 5 k.p.a. sytuacji proceduralnej, na którą składała się możliwość, a zarazem konieczność wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie w postępowaniu administracyjnym, z uwagi na czasową niedopuszczalność drogi sądowej. Dopiero decyzja administracyjna w przedmiocie odszkodowania otwierała dla nich drogę sądową. Przedawnienie ich roszczeń biegło od dnia, w którym decyzja nadzorcza stała się ostateczna, jednak bieg przedawnienia mógł być przerwany w trybie wskazanym w art. 160 § 4 k.p.a. Dopiero w momencie zakończenia tego postępowania możliwe stało się dochodzenie odszkodowania na drodze cywilnej, a termin przedawnienia zaczynał biec na nowo.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego przyjęcie, że także w analizowanym przypadku z dniem 1 września 2004 r. nieaktualna stała się dla poszkodowanych droga administracyjna, zaś otworzyła bezpośrednio droga sądowa, odrywa się od treści art. 5 ustawy nowelizującej i rodzi istotne problemy dotyczące oceny biegu przedawnienia roszczeń. Przyjęcie,

że przedawnienie to biegło od daty ostatecznej decyzji nadzorczej, prowadziłyby do zróżnicowania sytuacji poszkodowanych w zależności od daty uzyskania tej decyzji i do nieakceptowalnego wniosku, iż w skrajnym przypadku poszkodowani, którzy uzyskali decyzje nadzorcze w pierwszych dniach września 2001 r. mieli raptem kilka dni na wytoczenie powództwa po 1 września 2004 r., by uniknąć przedawnienia. Potem jedyną możliwością obrony byłoby podnoszenie zarzutu naruszenia art. 5 k.c. w celu zwalczania zarzutu przedawnienia.

Wykładnia prawa nie może podważać zasad praworządności i naruszać zaufania obywateli do państwa, nie powinna też prowadzić do rezultatu sprzecznego z wolą ustawodawcy. Powyższe rozważania prowadzić zatem muszą do następującego wniosku:

Zakładając racjonalność ustawodawcy (w szczególności przyjmując zamierzone niezamieszczenie norm intertemporalnych dotyczących postępowań administracyjnych w toku), bazując także na wykładni językowej i celowościowej art. 5 ustawy nowelizującej, przyjąć należy, że nowelizacja nie zmieniła sytuacji prawnej osób, które uzyskały ostateczną decyzję nadzorczą przed uchyceniem art. 160 k.p.a. Nowelizacja nie zmieniła zatem sytuacji prawnej powodów, dla których z dniem 31 października 2002 r. otwarła się możliwość dochodzenia odszkodowania, a jednocześnie zaktualizowały się ograniczenia dostępności drogi sądowej. Powodowie musieli najpierw złożyć wniosek w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 160 § 4 k.p.a. Wobec treści art. 5 ustawy nowelizującej tryb ten musieli zachować także po 1 września 2004 r., nie ma przy tym znaczenia, w jakiej dacie zainicjowali postępowanie administracyjne o odszkodowanie (przed czy po uchyceniu art. 160 k.p.a.), istotne jest bowiem dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy wyłącznie to, że wymóg skorzystania w pierwszej kolejności z drogi administracyjnej powstał w odniesieniu do nich w związku z wydaniem ostatecznej decyzji nadzorczej w okresie obowiązywania art. 160 § 4 k.p.a., zaś wniosek o odszkodowanie złożyli do organu administracji przed upływem terminu przedawnienia.

Słusznie wskazuje przy tym strona powodowa, że taka wykładnia była stosowana powszechnie przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne oraz sądy administracyjne, na co powodowie przedstawili szereg przykładów (vide: orzecznictwo powołane w złożonym przez powodów załączniku k. 694 i n.). Sądowi Apelacyjnemu nie jest znane rozstrzygnięcie, w którym oparto by się na wykładni odmiennej, proponowanej przez Sąd Okręgowy, w przypadku wydania przed dniem 1 września 2004 r. obu aktów administracyjnych: decyzji stanowiącej źródło szkody i decyzji nadzorczej. Jak już to zostało wyżej wyjaśnione, lektura orzeczeń powołanych przez Sąd Okręgowy dowodzi, że w sprawach tych decyzje nadzorcze zapadały już po uchyceniu art. 160 k.p.a., a zatem w stanach odmiennych niż okoliczności faktyczne i stan prawny tej sprawy. Natomiast wykładnia, zgodnie z którą w przypadku ostatecznych decyzji nadzorczych wydanych przed dniem 1 września 2004 r. nadal ma zastosowanie art. 160 § 4 i 5 k.p.a., jednolicie przyjmowana zarówno przez sądy powszechne jak i administracyjne co najmniej do roku 2011, znajduje potwierdzenie także w nowszym orzecznictwie, w szczególności w powołanym przez powodów postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2013, sygn. I CSK 646/12 (Lex nr 1365596).

Decyzja nadzorcza, która umożliwiła powodom wystąpienie o odszkodowanie, wydana została w dniu 31 października 2002 r. Wniosek o odszkodowanie, znajdujący podstawę w art. 160 § 4 k.p.a., wpłynął do organu administracji w dniu 28 października 2005 r., a zatem przerwał on bieg terminu przedawnienia. Decyzja o odmowie przyznania odszkodowania wydana została w dniu 19 czerwca 2009 roku. Powodowie wnieśli pozew w dniu 19 czerwca 2012 r. Przyjmuje się jednolicie, wobec niekonstytucyjności trzydziestodniowego terminu ustanowionego w art. 160 § 5 k.p.a., że trzyletni termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, określony w art. 160 § 6 k.p.a., biegnie na nowo od dnia wydania decyzji w przedmiocie odszkodowania. Porównanie powyższych dat prowadzi zatem do wniosku, że roszczenie powodów nie uległo przedawnieniu, a przeciwnie stanowisko Sądu I instancji nie może zostać zaakceptowane.

Oddalając powództwo, Sąd Okręgowy nie ocenił podstawy materialnoprawnej roszczenia odszkodowawczego, negowanego przez pozwanego, nie zawarł w wyroku ustaleń dotyczących wysokości szkody, nie ocenił wyników przeprowadzonego w tym zakresie postępowania dowodowego, nie odniósł się do szeregu zarzutów pozwanego, stojąc na stanowisku, że ocena ta jest zbędna wobec skuteczności zarzutu przedawnienia. Odmienne ocena zarzutu przedawnienia przez Sąd Apelacyjny skutkuje w takich okolicznościach uznaniem, że sąd I instancji nie rozpoznał

istoty sprawy, co na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. uzasadnia uchylenie sprawy do ponownego rozpoznania, w trakcie którego obowiązkiem Sądu I instancji będzie zbadanie przesłanek odpowiedzialności pozwanego, odniesienie się do jego zarzutów co do zasady odpowiedzialności odszkodowawczej i wysokości roszczenia, przeprowadzenie w niezbędnym zakresie (ewentualne uzupełnienie) postępowania dowodowego, a następnie ocena wyników tego postępowania.

Z tych względów Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. orzekł jak w sentencji.