

Sygn. akt I ACa 164/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 kwietnia 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący: SSA Roman Dziczek (spr)

Sędziowie SA Marzanna Góral

SO (del.) Bernard Chazan

Protokolant: apl. sąd. Agnieszka Chłopik

po rozpoznaniu w dniu 07 kwietnia 2017 r. w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa D. M., T. M. i M. T. (1)

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...)

o odszkodowanie

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 23 sierpnia 2013 r., sygn. akt I C 55/13

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

SSO (del.) Bernard Chazan SSA Roman Dziczek SSA Marzanna Góral

UZASADNIENIE

W dniu 21 grudnia 2012 r. powodowie D. M., T. M. i M. T. (1) wnieśli o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz D. M. oraz T. M. kwot po 250.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wyrokowania do dnia zapłaty i na rzecz M. T. (1) kwoty 500.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wyrokowania do dnia zapłaty tytułem odszkodowania. Pozwany wniósł o oddalenie powództwa, podnosząc zarzut przedawnienia roszczenia.

Wyrokiem z dnia 23 sierpnia 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo.

Ustalił, że właścicielem działki położonej w W. przy ul. (...) był K. M. (1) na mocy aktu kupna z dnia 12 lipca 1918 r. Nieruchomość ta stanowiła działkę o powierzchni 1716 łokci kwadratowych, wpisaną do hip. Nr (...). Nieruchomość z dniem 21 listopada 1945 r. na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.(...) (Dz.U. nr 50, poz. 279) przeszła na własność Gminy (...) W., a następnie na mocy art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 30) stała się własnością Skarbu Państwa. W dniu 16 listopada 1948 r. K. M. (1) złożył wniosek o przyznanie prawa własności

czasowej do gruntu przy ul. (...). Decyzją Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 14 września 1959 r. odmówiono przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości.

W 1951 r. zmarł K. M. (1), jego spadkobiercami byli: żona M. M. w 1/4, syn K. M. (1) w 3/8 i córka J. S. w 3/8 części. M. M. zmarła w 1968 r. zaś spadkobiercami jej zostali J. S. i K. M. (1) po 1/2 każde. K. M. (1) zmarł w 1998 r., zaś spadkobiercami jego zostali K. M. (2) oraz dzieci D. M. i T. M. po 1/3 części każde z nich. Spadek po zmarłej w dniu 17 listopada 2004 r. J. S. nabył w całości mąż W. S.. Spadek po zmarłym w dniu 2 marca 2008 r. W. S. nabył wnuk M. T. (2). Spadek po zmarłej w dniu 29 listopada 2007 r. K. M. (2) nabyli córka D. M. oraz T. M..

W dniu 24 sierpnia 1999 r. D. M. złożyła do Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 14 września 1959 r. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Decyzją z dnia 16 listopada 2000 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 14 września 1959 r. jako wydanej z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...). Postanowieniem z dnia 26 lutego 2003 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze sprostowało oczywistą omyłkę pisarską w decyzji z dnia 16 listopada 2000 r., a dotyczącą oznaczenia położenia nieruchomości i jej powierzchni.

W dniu 22 lutego 2006 r. D. M., działając w imieniu własnym i pozostałych spadkobierców K. M. (1), tj. K. M. (2), T. M. i W. S., złożyła wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o przyznanie odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. Decyzją z dnia 11 lutego 2008 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło przyznania odszkodowania.

Prezydent (...) W., decyzją z dnia 1 czerwca 2009 r., po ponownym rozpoznaniu wniosku dekretowego odmówił powodowi ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu położonego w W. przy ul. (...) o pow. 569 m⁽²⁾ stanowiącego część działki ew. nr(...) z obrębem(...) oraz część działki ew. nr (...) z obrębem (...).

Wnioskiem z dnia 22 września 2009 r. wniesionym do Sądu Rejonowego dla Warszawy - Śródmieścia w Warszawie powodowie wezwali Skarb Państwa - Wojewodę (...) oraz (...) W. do próby ugodowej, która nie przyniosła rezultatu.

W ocenie Sądu Okręgowego, żądanie powodów znajduje podstawę w nieobowiązującym obecnie art. 160 k.p.a., ponieważ decyzja, z którą powodowie wiążą wystąpienie szkody majątkowej (z dnia 14 września 1959 r.), a której nieważność stwierdziło w dniu 16 listopada 2000 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze zapadła przed dniem 1 września 2004 r., przed uchyceniem art. 160 k.p.a. Zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a. stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 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. W myśl § 2 cytowanego przepisu do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 tego kodeksu. Stosownie do jego § 3 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. Zaś § 6 tego przepisu stanowił, że roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 156 § 1.

Artykuł 160 § 6 k.p.a. uzależnia rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Nie można przyjąć, że szkoda powstała w dacie, w której stała się ostateczna decyzja Prezydenta (...) W. z dnia 1 czerwca 2009 r. Decyzją tą organ samorządowy - a nie Skarb Państwa - rozpoznał wniosek dekretowy złożony przez dawnego właściciela nieruchomości w 1948 r. Decyzja ta nie została zaskarżona, pozostaje w obrocie prawnym, a zatem nie sposób twierdzić, że jest ona bezprawna, a tym samym, że spowodowała szkodę w majątku powodów i że ta szkoda powstała na skutek działania Skarbu Państwa. Decyzja z dnia 16 listopada 2000 r. stwierdzająca nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej

w (...) W. z dnia 14 września 1959 r. jako wydanej z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...), jest decyzją ostateczną. Zatem od dnia 16 listopada 2000 r. - zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. - rozpoczął bieg 3-letni termin przedawnienia, który upłynął 16 listopada 2003 r.

Niezasadnie powodowie podnieśli – powołując się na art. 123 § 1 pkt 1 k.c. - że doszło do przerwania biegu terminu przedawnienia. Taką czynnością nie był wniosek D. M. zmierzający do sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w orzeczeniu Samorządowego Kolegium Odwoławczego w zakresie adresu i powierzchni nieruchomości. Skutku przerwania biegu terminu przedawnienia nie spowodowało postępowanie toczące się przed Prezydentem (...) W. o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu na rzecz powodów. Żądanie przyznania prawa własności czasowej, tj. żądanie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu, rozpoznawane na drodze postępowania administracyjnego oraz roszczenie o zapłatę odszkodowania z tytułu deliktu w postaci decyzji administracyjnej rozstrzygane na drodze cywilnej to dwa różne uprawnienia realizowane w odmiennych postępowaniach, różniące się treścią i osobą dłużnika, których równoległe lub kolejne dochodzenie nie może zostać uznane jako czynność przerywająca bieg przedawnienia.

Po wydaniu decyzji z dnia 16 listopada 2000 r., stwierdzającej nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 14 września 1959 r., nic nie stało na przeszkodzie, aby powodowie złożyli w terminie wnioski o zawezwanie do próby ugodowej lub wnieśli pozew do sądu powszechnego i tym samym przerwali bieg terminu przedawnienia.

Wniosek z dnia 22 lutego 2006 r. złożony przez D. M. działającą w imieniu własnym i pozostałych spadkobierców K. M. (1) do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o przyznanie odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. nie mógł odnieść zamierzonego skutku, gdyż w kwestii odszkodowania - od dnia wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, tj. od dnia 1 września 2004 r. właściwe do orzekania były wyłącznie sądy powszechne.

Nie doszło także do przerwania biegu terminu przedawnienia poprzez złożenie przez powodów w dniu 22 grudnia 2009 r. do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie wniosku o zawezwanie Skarbu Państwa - Wojewody (...) do próby ugodowej, ponieważ termin przedawnienia upłynął z dniem 16 listopada 2003 r.

Tym samym uzasadniony był zarzut przedawnienia roszczenia. Jego podniesienie przez pozwanego nie stanowiło nadużycia prawa w świetle art. 5 k.c., gdyż nie zachodzą żadne wyjątkowe i szczególne uwarunkowania, które nakazywałyby uznać podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Apelacje powodów wniesione od wyroku Sądu pierwszej instancji zostały oddalone wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2014 r.

Sąd drugiej instancji podzielił zarówno ustalenia faktyczne, jak również ocenę prawną Sądu pierwszej instancji, w szczególności, że termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powinien być liczony od dnia wydania decyzji nadzorczej z dnia 16 listopada 2000 r., a nie od dnia wydania decyzji z dnia 1 czerwca 2009 r. o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego przy ul. (...). Roszczenie odszkodowawcze przedawniło się zatem, zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., z dniem 8 grudnia 2003 r., tj. po upływie trzech lat, od daty gdy stała się ostateczna decyzja nadzorcza wydana w dniu 16 listopada 2000 r.

Okoliczność, iż po stwierdzeniu nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 14 września 1959 r. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa decyzją z dnia 16 listopada 2000 r., postępowanie dotyczące rozpoznania wniosku dekretowego o przyznanie prawa własności czasowej toczyło się ze zwłoką, bo aż do 1 czerwca 2009 r., nie ma wpływu na rozstrzygnięcie, a zwłaszcza nie przemawia za zastosowaniem art. 5 k.c. Pozwanym w tym postępowaniu jest Skarb Państwa, zaś podmiotem odpowiedzialnym za rozpoznanie wniosku dekretowego był Prezydent (...) W., zatem ewentualna przewłoka postępowania administracyjnego nie obciąża pozwanego Skarbu Państwa. Uznając za nieuzasadniony zarzut apelacji naruszenia art. 5 k.c. Sąd Apelacyjny podkreślił, że po stronie powodowej nie było przeszkód do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego we właściwym czasie. Powodowie wystąpili z wnioskiem

o odszkodowanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego także po upływie terminu przedawnienia. Ponadto powodowie wnieśli pozew 21 grudnia 2012 r., podczas gdy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w dniu 11 lutego 2008 r. wydało decyzję o odmowie przyznania odszkodowania, powołując się na upływ terminu przedawnienia roszczenia. Treść przepisu art. 160 § 6 k.p.a. co do początku biegu terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej wadliwą decyzją administracyjną jest jasna i nie budzi wątpliwości przez co zasada ochrony zaufania obywatela do państwa nie jest naruszona.

Ten wyrok Sądu Apelacyjnego został zaskarżony w całości skargą kasacyjną przez powodów.

W toku rozpoznania skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 15 stycznia 2016 r. przedstawił do rozstrzygnięcia w powiększonym składzie zagadnienie prawne związane z pierwszym zarzutem skargi kasacyjnej dotyczącym wpływu toczącego się postępowania o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego co do gruntu objętego dekretem na bieg terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, o którym mowa w art. 160 § 6 k.p.a., za szkodę spowodowaną wydaniem nieważnej decyzji administracyjnej.

Przedstawione zagadnienie prawne zostało rozstrzygnięte uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16, zgodnie z którą postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279), nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.).

Uwzględniając treść podjętej przez Sąd Najwyższy uchwały i powołując się na argumenty zawarte w jej uzasadnieniu, za niezasadniony Sąd Najwyższy uznał zarzut naruszenia art. 123 § 1 pkt 1 k.c. przez jego błędną wykładnię polegającą na wyrażeniu przez Sąd drugiej instancji stanowiska, że postępowanie administracyjne wszczęte po stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej nie stanowi czynności przedsięwziętej bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia roszczenia odszkodowawczego wynikającego z wydania nieważnej decyzji administracyjnej w myśl art. 363 § 1 k.c. oraz 156 § 1 k.p.a.

Biegu przedawnienia nie przerwało wszczęcie postępowania administracyjnego, które ostatecznie zakończyło się wydaniem przez Prezydenta (...) W. decyzji z dnia 1 czerwca 2009 r., którego przedmiotem było ponowne rozpoznanie wniosku dekretowego o ustanowienie na rzecz powodów prawa użytkowania wieczystego do gruntu położonego w W. przy ul. (...).

Konsekwencją tego niezasadnym był zarzut błędnego zastosowania art. 117 § 2 k.c. przez przyjęcie, że pozwany mógł skutecznie uchylić się od zaspokojenia roszczenia jako przedawnionego w myśl art. 160 § 6 k.p.a. (w treści przed dniem 1 września 2004 r.) w następstwie wadliwej błędnej wykładni art. 123 § 1 pkt 1 k.c., że postępowanie administracyjne wszczęte po stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej nie stanowi czynności przedsięwziętej bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia roszczenia odszkodowawczego wynikającego z wydania nieważnej decyzji administracyjnej.

Jednocześnie Sąd Najwyższy przypomniał, że w uzasadnieniu uchwały z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, że w sytuacjach, w których postępowanie administracyjne zostało zakończone po upływie terminu przedawnienia roszczenia, w razie podniesienia zarzutu przedawnienia roszczenia przez zobowiązanego, możliwe jest in casu zastosowanie art. 5 k.c. Pozbawiony znaczenia jest bowiem fakt braku tożsamości podmiotu, do którego kompetencji należy ponowne rozpoznanie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego i podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody, bo oba pozostają w strukturze organizacyjnej władzy publicznej. Zastosowanie tych przepisów, w razie spełnienia przesłanek w nich określonych, uwzględnia konstytucyjną zasadę prawa do słusznego odszkodowania i powszechnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 21 i 77 ust. 1 Konstytucji).

Wytknął Sądowi drugiej instancji, który po raz pierwszy rozpoznawał apelację, że ten ocenił odmiennie, że dla zastosowania art. 5 k.c. pozbawiona znaczenia jest okoliczność, iż w okresie biegu przedawnienia dochodzonego roszczenia toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące rozpoznania wniosku dekretowego, które ostatecznie zakończyło się dopiero po upływie terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. Ponadto Sąd Apelacyjny odmiennie od oceny wyrażonej w uzasadnieniu uchwały przyjął, że pozwanego nie mogą obciążać skutki toczącego się z przewłoką postępowania administracyjnego, skoro decyzję w tym postępowaniu wydał Prezydent (...) W., mimo że oba podmioty mieszczą się w strukturze władzy publicznej.

Z tych względów, za uzasadniony uznał Sąd Najwyższy zarzut naruszenia art. 5 k.c., skoro wskazane wyżej, błędnie ocenione przez Sąd drugiej instancji okoliczności, miały istotny wpływ na ocenę tego Sądu, że podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia nie było nadużyciem prawa w rozumieniu art. 5 k.c.

Wskazał, że kwestia ta wymaga ponownej oceny przy założeniu stanowiska wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16. Należy także mieć na względzie to, jak w okresie biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego kształtowało się orzecznictwo sądów dotyczące wpływu toczącego się postępowania administracyjnego o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego po stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy na bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 160 § 6 k.p.a. i czy określona praktyka stosowania prawa w tym czasie przez sądy mogła wpłynąć na wytoczenie przez powodów powództwa odszkodowawczego dopiero po zakończeniu postępowania administracyjnego. Wbrew bowiem wcześniejszej ocenie Sądu drugiej instancji, wykładnia art. 160 § 6 k.p.a. co do wpływu toczącego się postępowania administracyjnego na bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania własności czasowej na podstawie przepisów dekretu z dnia 16 października 1945 r. nie była jednoznaczna, o czym świadczy przedstawienie tego zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia w składzie powiększonym Sądu Najwyższego.

Istotne dla ewentualnego zastosowania ochrony przewidzianej w art. 5 k.c. jest także to, że niedługo po zakończeniu postępowania administracyjnego decyzją z dnia 1 czerwca 2009 r., powodowie zawezwali pozwanego do próby ugodowej, a więc dokonali takiej czynności, która prowadziłaby do przerwania biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, gdyby nie było ono przedawnione. Z tej przyczyny, dla odmowy zastosowania ochrony z art. 5 k.c. nie powinna mieć decydującego znaczenia data wniesienia przez powodów powództwa odszkodowawczego.

Uwzględniając powyższe, Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 8 grudnia 2016 r. uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Apelacyjny ponownie rozpoznając sprawę zważył co następuje:

Apelacja jest uzasadniona z tej zasadniczej przyczyny, że Sąd pierwszej instancji wadliwie nie zastosował w sprawie art. 5 k.c. dla zniweczenia podniesionego przez Skarb Państwa zarzutu przedawnienia.

W konsekwencji tego, nie rozpoznał istoty sprawy, albowiem nie przeprowadził zasadniczego postępowania dowodowego, o którym mowa w punkcie 2 apelacji, oraz nie poczynił ustaleń koniecznych w sprawie, dla rozstrzygnięcia w przedmiocie zasadności roszczenia odszkodowawczego (art. 386 § 4 k.p.c.).

Wskazania Sądu Najwyższego dotyczące wykładni istotnego w sprawie przepisu wiążą Sąd, któremu sprawa została przekazana (art. 398²⁰ k.p.c.).

Według Sądu Najwyższego, w sytuacjach, w których postępowanie administracyjne zostało zakończone po upływie terminu przedawnienia roszczenia, w razie podniesienia zarzutu przedawnienia roszczenia przez zobowiązanego,

możliwe jest in casu zastosowanie art. 5 k.c. Pozbawiony znaczenia jest bowiem fakt braku tożsamości podmiotu, do którego kompetencji należy ponowne rozpoznanie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego i podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody, bo oba pozostają w strukturze organizacyjnej władzy publicznej. Zastosowanie tych przepisów, w razie spełnienia przesłanek w nich określonych, uwzględnia konstytucyjną zasadę prawa do słusznego odszkodowania i powszechnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 21 i 77 ust. 1 Konstytucji).

Dla zastosowania art. 5 k.c. nie pozbawiona znaczenia jest okoliczność, iż w okresie biegu przedawnienia dochodzonego roszczenia toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące rozpoznania wniosku dekretowego, które ostatecznie zakończyło się dopiero po upływie terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. Nadto, czas jego trwania oraz zachowanie uprawnionych po jego zakończeniu, może mieć znaczenie dla oceny, czy zarzut przedawnienia nie jest nadużyciem prawa.

Podkreślił także, że należy zbadać, jak w okresie biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego kształtowało się orzecznictwo sądów dotyczące wpływu toczącego się postępowania administracyjnego o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego po stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze(...) na bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 160 § 6 k.p.a. i czy określona praktyka stosowania prawa w tym czasie przez sądy mogła wpłynąć na wytoczenie przez powodów powództwa odszkodowawczego dopiero po zakończeniu postępowania administracyjnego. Wskazał, że wykładnia art. 160 § 6 k.p.a. co do wpływu toczącego się postępowania administracyjnego na bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania własności czasowej na podstawie przepisów dekretu z dnia 16 października 1945 r. nie była jednoznaczna, o czym świadczy przedstawienie tego zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia w składzie powiększonym Sądu Najwyższego.

Odnosząc się do tych wskazań, zgodzić należy się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, że orzecznictwo nie było jednolite w zakresie wpływu toku postępowania o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, po nieważnościowej decyzji nadzorczej, na przerwę biegu przedawnienia (art. 123 k.c.) roszczenia odszkodowawczego sensu stricto, o którym mowa w art. 160 k.p.a.

Zgodnie z pierwszym kierunkiem wykładni, prowadzenie postępowania administracyjnego o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania nieruchomości nie przerywa przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wynikającej z wydania nieważnej decyzji administracyjnej, dochodzonego przed sądem powszechnym (zob. wyrok SN z 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08; wyrok SN z 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09; wyrok SN z 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13).

Z kolei zgodnie z drugim stanowiskiem, jeżeli poszkodowany wybrał restytucję naturalną, a następnie zmienił żądanie na świadczenie pieniężne, to pierwsza czynność przerywa bieg przedawnienia roszczenia w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Domaganie się restytucji naturalnej jest bowiem tym samym odszkodowaniem dochodzonym jedynie w innej formie. Stanowisko to zostało szeroko przedstawione w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2000 r., sygn. akt I KKN 1038/98 oraz w wyrokach z dnia 23 września 2009 r., I CSK 96/09 oraz 13 października 2010, I CSK 25/10.

Można więc zauważyć, że rozbieżność orzecznictwa trwała zarówno w dacie, gdy po stwierdzeniu nieważności pierwszej decyzji dekretowej Prezydent (...) W. przystąpił do ponownego rozpoznania wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego, jak i w trakcie trwania tego postępowania. Dość zauważyć, że ponownie wniosek dekretowy został rozpoznany dopiero w czerwcu 2009 r.

Trudno nie zgodzić się z zarzutem apelacji, że przecież powodowie nie mogli skutecznie dochodzić odszkodowania pieniężnego bez rozstrzygnięcia o ich wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu. Takie ich stanowisko jest oczywiste, co potwierdziło także uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z czerwca 2016 r. Powodowie dysponowali też aktualnymi zarówno w 2000 r., jak i w 2009 r. judykatami Sądu Najwyższego, że tok postępowania dekretowego, jako zmierzającego do restytucji naturalnej, przerywa bieg roszczenia odszkodowawczego, którego

ostateczna forma, z konieczności, w sytuacji oddalenia wniosku o ustanowienie użytkownika wieczystego, przybierze postać roszczenia pieniężnego przed sądem cywilnym.

W sprawie przedmiotowej trudno także nie zgodzić się z apelacją, że w przedstawionej sytuacji nie można zarzucić powodom, że byli zobligowani „grać” instrumentami procesowymi. Taki brak „zapobiegliwości” nie może obciążać powodów, albowiem za ich stanowiskiem przemawiały szeroko umotywowane judykaty SN, wskazane wyżej.

Nie można także nie zauważyć, że powodowie niezwłocznie wystąpili z roszczeniem o zapłatę, gdy okazało się, że restytucja naturalna nie jest możliwa. Świadczy o tym wniosek z zawezwaniem do próby ugodowej poprzedzający pozew w sprawie, co podkreślił także Sąd Najwyższy.

Zmiana stanu prawnego, związana z uchynieniem art. 160 k.p.c. od 1 września 2004 r. oraz niejasnością co do jego stosowania do stanów relewantnych prawnie, nie skutkowałą bynajmniej beczynnością powodów.

Jeszcze w trakcie długotrwałego, ponownego rozpoznania wniosku dekretowego, powodowie wystąpili w dniu 22 lutego 2006 r. do SKO w W. w trybie art. 160 § 6 k.p.c. o przyznanie odszkodowania, nie mogąc się doczekać zakończenia postępowania dekretowego. W decyzji z dnia 11 lutego 2008 r. (k. 19) SKO w W. stwierdziło m.in., że decyzja nieważnościowa z 2000 r. skutkowałą przywróceniem stanu poprzedniego sprzed wydania pierwotnej decyzji administracyjnej. Tym samym nie można mówić o zaistnieniu szkody.

Te względy, a w szczególności brak zawinienia powodów w niedochowaniu terminu przedawnienia, co wynikało z rozbieżnego i równoważnego orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie wpływu toku sprawy administracyjnej w przedmiocie ponownego rozpoznania wniosku dekretowego, w kontekście długotrwałości – 9 – letniej - postępowania administracyjnego, utożsamianego w sposób usprawiedliwiony z żądaniem restytucji naturalnej, a następnie niezwłoczne wystąpienie z wezwaniem do próby ugodowej i z pozewem do sądu, skutkuje uznaniem, że podniesiony przez pozwany Skarb Państw Państwa zarzut stanowi nadużycie prawa (art. 5 k.c.).

Nie może być przesądzające negatywnie dla powodów, że od daty ostatecznej decyzji nadzorczej z 2000 r. upłynęło ponad 9 lat, zanim powodowie w grudniu 2009 r. wystąpili z wezwaniem do próby ugodowej (wniosek z 22 grudnia 2000 r.). Albowiem dopiero w czerwcu 2009 r. Prezydent (...) W. orzekł negatywnie o ich wniosku dekretowym. Przewłoka więc w postępowaniu administracyjnym miała charakter obiektywny i niejako systemowy, albowiem – co jest notorium powszechnym - postępowania w tych sprawach przybrały taką właśnie, przewlekłą postać załatwiania. Nie chodzi przy tym o przewlekłość kwalifikowaną i stwierdzaną w odrębnym postępowaniu sądowo-administracyjnym, lecz przez pryzmat toku tego typu spraw, w kontekście ich wpływu na istnienie i zakres szkody, możliwej do dochodzenia na podstawie art. 160 k.p.a. w zw. z art. 361 i nast. k.c. i w zestawieniu z krótkim okresem przedawnienia, wskazanym w art. 160 § 6 k.p.a.

W sytuacji, gdy chodzi o ochronę w istocie prawa własności, którego powodowie (ich poprzednicy prawni) zostali pozbawieni przez unormowania państwa komunistycznego, a stan prawny – w zakresie uzyskania kompensaty naturalnej lub pieniężnej - został ukształtowany w sposób niejasny, wywołujący rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego, która to rozbieżność została w istocie usunięta dopiero na kanwie sprawy niniejszej, w uchwale Sądu Najwyższego z czerwca 2016 r.; powodowie zaś są następcami prawnymi z tytułu spadkobrania, właścicielami dekretowych, a ich roszczenia są chronione normami konstytucyjnymi, które przywołał Sąd Najwyższy, a nadto art. 64 Konstytucji i które mają także oparcie w przepisach Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.) i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1); mamy do czynienia ze szczególnie chronionym dobrem.

Nie stanowi wykonywania prawa powoływanie się przez Skarb Państwa na zarzut przedawnienia w sytuacji, gdy Państwo, rozumiane szeroko – jako władza państwowa – nie sprostało stworzeniu takiego prawa dochodzenia chronionych konstytucyjnie roszczeń o szczególnym charakterze, że powstało niezawinione, nienadmierne w stosunku do okoliczności, opóźnienie w sądowym zgłoszeniu roszczeń; nadto, pozbawienie roszczeń tylko z powodu

podniesionego zarzutu przedawnienia, byłoby rażąco niesłuszne, naruszające podstawowe poczucie sprawiedliwości w stosunku do osób (ich następców prawnych), którzy już raz i przed wielu laty, byli pokrzywdzeni przez niesprawiedliwe prawo państwa komunistycznego, a zaniechanie przez władze demokratycznego państwa prawa stworzenia klarownej ścieżki dochodzenia tych roszczeń, było ewidentne.

Z tych względów, na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.

SSO (del. Bernard Chazan SSA Roman Dżiczek SSA Marzanna Góral