



Sygn. akt V CSK 204/08

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 listopada 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Bączyk (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Kwaśniewski

w sprawie z powództwa C.(...) Sp. z o.o. w W.

przeciwko Gminie W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 21 listopada 2008 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 14 lutego
2008 r., sygn. akt I ACa (...),

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od strony powodowej na rzecz pozwanej kwotę
3600 (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania
kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powód domagał się zasądzenia od Gminy W. kwoty 1 279 698,90 zł z
ustawowymi odsetkami od dnia 15 maja 2002 r. Sąd Okręgowy powództwo oddalił,
dokonując następujących ustaleń.

Decyzją nr (...) z dnia 15 grudnia 1998 r. Prezydent W. ustalił dla strony powodowej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie zespołu mieszkalnego wraz z niezbędną infrastrukturą, przewidzianą do realizacji w W. przy ul. G. Następnie decyzją z 30 kwietnia 1999 r. nr (...) zatwierdził projekt budowlany i wydał powodowi pozwolenia na budowę zespołu budynków mieszkalnych na działce nr (...), przy ul. G. w W. W okresie między 25 stycznia a 30 listopada 1999 r. powód zawarł dwadzieścia dwie umowy z osobami na rzecz których zobowiązał się do wybudowania mieszkań i lokali użytkowych oraz przeniesienia ich własności na nabywców, w terminie 14 dni od zakończenia budowy i zapłaty całości ceny za wybudowane lokale. Realizacja budowy miała być zakończona w I kwartale roku 2000. Termin oddania lokali uległ przesunięciu w stosunku do tego, który przewidywały umowy zawarte z nabywcami.

Pismem z 5 września 2000 r., skierowanym do Urzędu Miejskiego Wydziału Architektury, Urbanistyki i Nadzoru Budowlanego powód zawiadomił o zakończeniu budowy i zwrócił się o wydanie pozwolenia na użytkowanie domów mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej. Decyzją z 27 grudnia 2000 r. nr (...) Prezydent W. odmówił wydania pozwolenia na użytkowanie, a następnie po uchyleniu tej decyzji przez Wojewodę X., zawiesił z urzędu postępowanie. To postanowienie zostało uchylone przez Wojewodę X. i po ponownym rozpatrzeniu sprawy dotyczącej wydania pozwolenia na użytkowanie - decyzją z 19 czerwca 2001 r. [nr (...)] Prezydent W. udzielił pozwolenie na użytkowanie.

W dniu 23 maja 2001 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. (dalej SKO) decyzją nr SKO (...) stwierdziło nieważność decyzji Prezydenta W. z 15 grudnia 1998 r., ustalającej na rzecz strony powodowej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji przy ul. G. w W. uznając, że zakwestionowana decyzja jest sprzeczna z ustaleniami obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego W. dla terenu, na którym zrealizowana została inwestycja. Na skutek wniosku powoda o ponowne rozpatrzenie sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z 11 września 2001 r. nr SKO (...) utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję, wskazując w pouczeniu, że jest ona ostateczna i służy od niej skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w W. w terminie 30 dni od doręczenia decyzji.

Decyzją z 26 października 2001 r. nr I 326/01 Wojewoda X. uchylił w całości decyzję Prezydenta W. z dnia 19 czerwca 2001 r. udzielającą pozwolenia na użytkowanie zespołu budynków mieszkalnych i przekazał sprawę do ponownego

rozpoznania przez organ I instancji. Decyzja została wydana w następstwie odwołania kilkorga osób zamieszkałych przy tej ulicy, lecz w innych budynkach niż wzniesione przez powoda. Wyrokiem z 25 marca 2004 r. sygn. akt II SA (...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę na decyzję Wojewody.

Dnia 14 września 2004 r. powód złożył do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. wniosek o przyznanie odszkodowania od Gminy W. w kwocie 1 279 698,90 zł. Decyzją z 1 września 2005 r. nr SKO (...) Kolegium odmówiło przyznania odszkodowania.

Mając na uwadze dokonane ustalenia Sąd Okręgowy uznał za zasadny zgłoszony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia. Nieważność decyzji Prezydenta W. z 15 grudnia 1998 r. została stwierdzona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z 23 maja 2001 r. Wydanie tego rozstrzygnięcia spowodowało rozpoczęcie biegu trzyletniego okresu dochodzenia roszczenia o odszkodowanie określonego w art. 160 § 6 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym przed jego uchyleniem ustawą z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw), który upłynął 24 maja 2004 r. Tymczasem powód złożył pozew do sądu 2 listopada 2004 r., a więc już po upływie trzech lat od stwierdzenia nieważności decyzji.

Rozpoznając apelację od tego wyroku, Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia Sądu I instancji i dokonaną na ich podstawie ocenę prawną zgłoszonego w pozwie roszczenia odszkodowawczego powodowej spółki. Zdaniem Sądu, roszczenie powoda okazało się przedawnione, co trafnie zarzuciła strona pozwana. Stosownie do wskazanego w pisemnych motywach zaskarżonego wyroku przepisu artykułu 160 § 6 k.p.a., w brzmieniu przed jego uchyleniem, roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem lat trzech od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a.

W okolicznościach niniejszej sprawy datą, od której należy liczyć bieg terminu przedawnienia jest data wydania przez SKO decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji Prezydenta W., tj. 23 maja 2001 r. Wprawdzie powód w swej apelacji stara się wykazać, że termin przedawnienia biegnie od daty doręczenia mu decyzji SKO z dnia 11 września 2001 r., wydanej na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jednak Sąd Apelacyjny stanowiska tego nie podzielił.

Zgodnie z treścią art. 127 § 3 k.p.a., od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy konieczne jest ustalenie charakteru prawnego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Pozostaje on sporny w piśmiennictwie i judykaturze. Niektórzy autorzy widzą w nim „swoisty środek odwoławczy”, odpowiednik zwykłego środka zaskarżenia, pozostali zaliczają go do grupy nadzwyczajnych środków odwoławczych.

Sąd Apelacyjny przychylił się do drugiego z tych stanowisk i uznał, że jest to środek zaskarżenia nadzwyczajny, służący bowiem od decyzji ostatecznej, którymi są - zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. - decyzje naczelnych (centralnych) organów administracji państwowej. To, że od decyzji tych służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego stosuje się odpowiednio przepisy o odwołaniu, nie może stanowić podstawy do nadania tym decyzjom charakteru decyzji nieostatecznych.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, decyzja wydana w I instancji przez ministra lub SKO jest niewątpliwie ostateczna według reguł wykładni gramatycznej. Skoro nie służy od niej odwołanie, co wynika z art. 127 § 2 k.p.a., to jest decyzją ostateczną w rozumieniu art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a., zgodnie z którym decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Wobec tego bieg terminu przedawnienia, zgodnie z przepisem art. 160 § 6 k.p.a. biegnie od daty, w której ostateczna stała się pierwsza z decyzji wydanych przez SKO. W opinii Sądu Apelacyjnego, stanowisko powoda, który twierdzi, że termin ten liczyć należy od daty decyzji z 11 września 2001 r. zasługiwałoby na uwzględnienie tylko w przypadku, gdyby w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy SKO orzekłoby w sposób odmienny aniżeli w pierwszej decyzji. Wówczas decyzja stałaby się ostateczna z chwilą jej zmiany. W niniejszej sprawie sytuacja taka jednak nie ma miejsca, bowiem decyzją z 11 września 2001 r. SKO utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję z 23 maja 2001 r.

W konsekwencji Sąd Apelacyjny doszedł do wniosku, że skoro trzyletni termin przedawnienia rozpoczął swój bieg z chwilą gdy decyzja z dnia 23 maja 2001 r. stała się ostateczna, to zarówno w dacie wystąpienia z wnioskiem przyznanie odszkodowania do SKO (w dniu 14 września 2004 r.) jak i złożenia pozwu (w dniu 28 października 2004 r.), roszczenie powoda uległo już przedawnieniu.

W skardze kasacyjnej, od wyroku Sądu Apelacyjnego, powód zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego: 1) art. 117 § 2 k.c. w zw. z art. 160 § 6 k.p.a. przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że doszło do przedawnienia roszczenia powoda o odszkodowanie, albowiem termin przedawnienia roszczenia z art. 160 k.p.a. należy liczyć od dnia wydania pierwszej decyzji przez SKO, w związku z czym pozwany mógł skutecznie podnieść zarzut przedawnienia; 2) art. 120 k.c. w zw. z art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 127 § 2 k.p.a. w zw. z art. 16 § 1 k.p.a. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż wydana w I instancji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzja z dnia 23 maja 2001 r. była decyzją ostateczną, albowiem nie służy od niej odwołanie; 3) art. 120 k.c. w zw. z art. 118 k.c. w zw. z art. 160 § 6 k.p.a. przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż bieg terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powoda przewidzianego w art. 160 § 6 k.p.a. rozpoczął bieg od wydania pierwszej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W., tj. decyzji z dnia 23 maja 2001 r. mylnie uznając ją za decyzję ostateczną, w sytuacji gdy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w pouczeniu decyzji z dnia 11 września 2001 r. wskazało, iż jest to decyzja ostateczna i służy od niej skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od doręczenia decyzji; 3) art. 123 § 1 pkt 1 k.c. w zw. z art. 118 k.c. w zw. z art. 160 § 6 k.p.a. przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu przez Sąd Apelacyjny, iż na skutek złożonego przez powoda w dniu 14 września 2004 r. wniosku do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. o przyznanie odszkodowania od Gminy W. nie doszło do przerwania biegu przedawnienia roszczenia, o którym mowa w art. 160 k.p.a. albowiem bieg terminu przedawnienia roszczenia rozpoczął swój bieg od wydania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze pierwszej decyzji tj. decyzji z dnia 23 maja 2001 r.;

Ponadto powód zarzucił naruszenie przepisów prawa procesowego tj.: 1) przepisu art. 160 k.p.a. w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. przez przyjęcie, iż decyzja z dnia 23 maja 2001 r. była decyzją ostateczną w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a., pomimo iż SKO odwoławcze na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wydało drugą decyzję w sprawie tj. decyzję z dnia 11 września 2001 r., która zawiera stwierdzenie, iż jest to decyzja ostateczna; 2) art. 16 § 1 k.p.a. w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż wydana w I instancji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzja z dnia 23 maja 2001 r. była decyzją ostateczną, co miało istotny wpływ na wynik sprawy.; 3) art. 160 § 6 k.p.a. poprzez niewłaściwe jego

zastosowanie polegające na przyjęciu przez Sądy I i II instancji, iż bieg trzyletniego terminu przedawnienia roszczenia powoda o odszkodowanie biegnie od daty wydania pierwszej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 23 maja 2001 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta W. z dnia 15 grudnia 1998 r. a nie od dnia wydania, na skutek złożonego przez powoda w oparciu o przepis art. 127 § 3 k.p.a. wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, drugiej decyzji w sprawie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 11 września 2001 r.; 4) art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 16 § 1 k.p.a. w zw. z art. 160 k.p.a. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu przez Sąd Apelacyjny, iż pierwsza decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. tj. decyzja z dnia 23 maja 2001 r. była decyzją ostateczną, od której wydania rozpoczyna się bieg terminu przedawnienia roszczenia powoda z przepisu art. 160 k.p.a., jednakże nie byłaby ostateczna „tylko w przypadku, gdyby w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze orzekłoby w sposób odmienny aniżeli w pierwszej decyzji,” co miało istotny wpływ na wynik sprawy; 5) art. 217 k.p.c. poprzez nieprzeprowadzenie przez Sąd Apelacyjny dowodu tj. zwrotnego potwierdzenia odbioru decyzji SKO z dnia 11 września 2001 r. wydanej w sprawie prowadzonej pod sygn. akt SKO (...), o przeprowadzenie którego powód wnioskował w apelacji wskazując, iż potrzeba powołania się na ten dowód powstała dopiero przy wnoszeniu apelacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy ma ustalenie, jak rozumieć użyte w art. 160 k.p.a. określenie decyzja ostateczna, w sytuacji gdy jest to decyzja odwoławczego kolegium samorządowego, od której strona złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez kolegium. Od zajęcia stanowiska w tej kwestii zależy bowiem ocena zasadności podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów.

W rozpoznawanej sprawie, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) zastosowanie ma art. 160 k.p.a., gdyż powód dochodzi odszkodowania za szkody wyrządzone decyzją administracyjną, której niezgodność z prawem została stwierdzona decyzją wydaną przed 1 września 2004 r. Przepis art. 417¹ § 2 k.c. znajduje zastosowanie dopiero do szkód wyrządzonych decyzjami administracyjnymi, których niezgodność z prawem została stwierdzona decyzją ostateczną wydaną po 31 sierpnia 2004 r. (podobnie Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 listopada 2008 r. III CZP 1001/08

niepubl. oraz Naczelny Sąd Administracyjny z dnia 24 października 2006 r., I OSK 2007/06 niepubl.).

Zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. roszczenia za szkody wyrządzone decyzją administracyjną przedawniają się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. W rozpoznawanej sprawie decyzję stwierdzającą nieważność decyzji, która, zdaniem powoda, wyrządziła mu szkodę, wydało Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. w dniu 23 maja 2001 r. Jak wynika z treści tej decyzji, była to decyzja ostateczna, od której stronie przysługiwało prawo wystąpienia z wnioskiem do Kolegium o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jest to więc szczególny rodzaj decyzji ostatecznej, gdyż przysługuje jednak od niej środek zaskarżenia. Wymaga wobec tego ustalenia, czy należy uważać ją za decyzję ostateczną w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a. Jak wskazuje na to rozpoznawana sprawa, mogą pojawić się na ten temat trzy odmienne poglądy. Pierwszy sprowadza się do traktowania decyzji wydanej przez samorządowe kolegium odwoławcze jako decyzji ostatecznej w rozumieniu art. 16 i art. 160 § 6 k.p.a. Zgodnie z drugim poglądem, któremu dał po części wyraz Sąd Apelacyjny, decyzja odwoławczego kolegium samorządowego jest tylko wtedy ostateczna, gdy zostaje ona utrzymana w mocy po ponownym rozpatrzeniu sprawy przez kolegium. Trzeci pogląd, którego broni w skardze kasacyjnej powód, sprowadza się do stwierdzenia, że przymiot decyzji ostatecznej, w rozumieniu art. 16 i 160 § 6 k.p.a., można przypisać tylko decyzji wydanej przez samorządowe kolegium odwoławcze w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie opowiada się za pierwszym z przedstawionych poglądów. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę, że na tle art. 16 k.p.a. decyzją ostateczną jest decyzja, od której nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji. Od decyzji samorządowego kolegium odwoławczego nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji, co wynika jednoznacznie z art. 127 § 3 k.p.a. Przepis ten wprowadza natomiast inny środek weryfikacji takich decyzji mianowicie możliwość zwrócenia się przez stronę z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy. Nie jest to jednak odwołanie w administracyjnym toku instancji, gdyż sprawę rozpoznaje ponownie ten sam organ, czyli nie mamy tu do czynienia z „administracyjnym tokiem instancji”. O tym, że sam ustawodawca nie traktuje wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy przez ten sam organ tak jak odwołania świadczy również to, że do tego wniosku przepisy o odwołaniu stosuje się tylko odpowiednio. Wykładnia literalna właściwych przepisów wskazuje więc wyraźnie, że decyzją ostateczną w

rozumieniu art. 16, 127 § 3 i 160 § 6 k.p.a. jest pierwsza decyzja samorządowego kolegium odwoławczego, gdyż nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji.

Za proponowaną wykładnią przemawiają także względy celowościowe. Strona, która otrzymuje decyzję samorządowego kolegium odwoławczego, jest informowana o tym, że ma do czynienia z decyzją ostateczną. Z drugiej strony w art. 160 § 6 wynika, iż termin trzyletni przedawnienia biegnie od dnia, gdy decyzja stwierdzająca niezgodność z prawem innej decyzji administracyjnej stała się ostateczna. W takiej sytuacji strona mając takie informacje i działając racjonalnie, powinna najpóźniej przed upływem trzech lat dokonać czynności przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznania spraw lub egzekwowania roszczeń, gdyż w innym przypadku naraża się na skuteczne podniesienie zarzutu przedawnienia.

Warto zwrócić uwagę, że czym innym jest stwierdzenie, iż mamy do czynienia z decyzją ostateczną w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a., czym innym zaś to, czy stronie przysługują przewidziane prawem środki oceny zgodności takiej decyzji z prawem. To, że od ostatecznych decyzji przysługuje szczególny środek jakim jest odwołanie do sądu administracyjnego nie wpływa na bieg terminu przedawnienia z art. 160 § 6 k.p.a. Podobnie to, że strona może zwrócić się o ponowne rozpoznanie sprawy przez ten sam organ umożliwia jej tylko ewentualną weryfikację rozstrzygnięcia, nie wpływa natomiast na bieg terminu określonego w art. 160 § 6 k.p.a., gdyż jest on związany z chwilą gdy decyzja administracyjna uzyskała przymiot ostateczności w rozumieniu art. 16 k.p.a., a nie z ostatecznym wyczerpaniem wszelkich przewidzianych w postępowaniu administracyjnym środków wzruszalności takiej decyzji. (podobnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 63/01, OSNC 2004/5/78).

Mając na uwadze, że zarzuty naruszenia prawa materialnego (art. 117 § 2, art. 120, art. 123 § 1 pkt 1 w związku z art. 118 k.c. oraz zarzuty naruszenia prawa procesowego (art. 160 § 6, art. 16 i art. 127 § 3 k.p.a.) były oparte na założeniu, iż decyzją ostateczną jest dopiero decyzja samorządowego kolegium odwoławczego wydana w wyniku wniosku powoda o ponowne rozpoznanie sprawy, które nie znajduje uzasadnienia, zarzuty te uznać należy za nieusprawiedliwione. Podobnie sprawa przedstawia się gdy chodzi o zarzuty naruszenia art. 217 k.p.c. poprzez odmowę przeprowadzenia przez Sąd Apelacyjny dowodu zwrotnego potwierdzenia odbioru decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 11 września 2001 r. Zarzut ten miałby znaczenie tylko w razie uznania, że ostateczną decyzją w rozumieniu

art. 160 § 6 k.p.a. jest decyzja SKO z dnia 11 września 2001 r., do czego brak jednak uzasadnionych podstaw.

Mając na uwadze powyższe względy Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak w sentencji.