



Sygn. akt I CSK 78/13

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 6 grudnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)  
SSN Marta Romańska  
SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa W. R., A. B. – P. i A. Ç.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M.  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 6 grudnia 2013 r.,  
skargi kasacyjnej strony pozwanej  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 6 września 2012 r.

- 1) oddala skargę kasacyjną;**
- 2) zasądza od pozwanego na rzecz W. R. kwotę 7 200 zł (siedem tysięcy dwieście) i na rzecz A. Ç. oraz A. B.-P. kwotę 5 400 zł (pięć tysięcy czterysta) tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 5 lipca 2011 r., którym zasądzone na rzecz powoda kwotę 344 771,83 zł, a na rzecz powódek kwoty po 457 157,75 zł, wszystkie z ustawowymi odsetkami od dnia 1 marca 2011 r., umorzył postępowanie w stosunku do Miasta Stołecznego Warszawy oraz Skarbu Państwa - Wojewody Mazowieckiego w zakresie cofniętego powództwa i orzekł o kosztach postępowania.

Rozstrzygnięcie to oparte zostało na następujących ustaleniach i wnioskach:

Nieruchomość położona w W. przy ul. P. 81 stanowiła własność poprzedników prawnych powodów, która na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) przeszła na własność gminy Miasta Stołecznego Warszawy, a od 1950 r. na rzecz Skarbu Państwa. Właściciele zachowali własność budynków wzniesionych na tej nieruchomości.

Orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 14 września 1953 r. odmówiono przyznania właścicielom własności czasowej nieruchomości oraz stwierdzono, że wszystkie budynki - fragmenty znajdujące się na niej, przeszły na rzecz Skarbu Państwa. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 13 września 2000 r. stwierdził nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 14 września 1953 r. w części, w jakiej nieruchomość stanowiła własność Skarbu Państwa. W zakresie dotyczącym własności komunalnej, obejmującej określone działki, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 4 kwietnia 2001 r. stwierdziło nieważność orzeczenia z dnia 14 września 1953 r. Decyzją z dnia 7 kwietnia 2003 r. Prezydent m. st. Warszawy odmówił ustanowienia na rzecz spadkobierców właścicieli prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej obecnie własność Miasta Stołecznego Warszawy, a decyzją z dnia 15 grudnia 2003 r., co do nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa.

W dniu 8 listopada 1995 r. H. G., jedna z następców prawnych właścicieli, zwróciła się do Urzędu Rejonowego w Warszawie o przyznanie odszkodowania za

zabraną nieruchomości, wskazując że działa również w imieniu pozostałych współwłaścicieli; nie wskazała podstawy prawnej tego żądania. Postępowanie w tej sprawie zostało zawieszono postanowieniem z dnia 13 lipca 2000 r. do czasu rozpatrzenia wniosku byłych właścicieli o ustanowienie prawa użytkownika wieczystego w odniesieniu do przejętej nieruchomości, a następnie podjęte postanowieniem z dnia 5 marca 2004 r. Prezydent m. st. Warszawy decyzją z dnia 28 września 2004 r. odmówił przyznania odszkodowania H. G., M. R., W. R. i B. R. – L., którą utrzymał w mocy Wojewoda Mazowiecki decyzją z dnia 22 grudnia 2004 r. W postępowaniach przed tymi organami żądanie było rozpatrywane w oparciu o przesłanki objęte art. 215 ust. 2 u.g.n., także po wydaniu decyzji stwierdzających nieważność orzeczenia z dnia 14 września 1953 r. Jako strony postępowania uznawano zarówno H. G., jak też W. R., M. R. i B. R.-L. Wyrokiem z dnia 21 grudnia 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił decyzje Wojewody Mazowieckiego i Prezydenta m. st. Warszawy. Wskazał, że przyjęcie jako podstawy prawnej żądania art. 215 u.g.n. nie było uzgodnione z uczestnikami, zaś od czasu uzyskania wiedzy o stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej przyznania własności czasowej należało żądanie rozpatrywać jako oparte na podstawie art. 160 k.p.a.; wniosek złożony przed stwierdzeniem nieważności orzeczenia z 1953 r. zachował moc. Po uchyleniu decyzji przez Wojewódzki Sąd Administracyjny powód w piśmie z dnia 14 czerwca 2006 r. oświadczył, że podtrzymuje wniosek z dnia 8 listopada 1995 r. i precyzuje, że w związku ze stwierdzeniem nieważności orzeczenia z dnia 14 września 1953 r. podstawą żądania odszkodowania stanowi art. 160 § 1 k.p.a. Samorządowe Kolegium Odwoławcze, któremu wniosek z dnia 8 listopada 1995 r. i pismo powoda zostały przekazane, decyzją z dnia 16 sierpnia 2006 r. odmówiło przyznania odszkodowania, z uwagi na niewykazanie wysokości szkody; przyjęło że W. R. zgłosił żądanie przyznania odszkodowania w dniu 14 czerwca 2006 r. Ponadto zostało w niej zawarte pouczenie, że uczestnikom przysługuje prawo do wniesienia powództwa do sądu powszechnego.

W pozwie z dnia 25 września 2006 r., skierowanym przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawie, H. G. i powód domagali się zasądzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Postanowieniem z dnia 8 sierpnia 2007 r. Sąd

Okręgowy wezwał do udziału w sprawie Skarb Państwa Prezydenta m.st. Warszawy, a następnie postanowieniem z dnia 19 lutego 2008 r. ustalił, że Skarb Państwa powinien być reprezentowany przez Wojewodę Mazowieckiego.

Odmowa przyznania właścicielom prawa własności czasowej, wieczystej dzierżawy lub użytkowania wieczystego orzeczeniem z dnia 14 września 1953 r., jak też nieprzyznanie odszkodowania za przejętą nieruchomość były zdarzeniami, które wywołały uszczerbek majątkowy, a jego wysokość określona została na kwotę 1 828 631 zł. Należne powodom odszkodowania obejmują sumy odpowiadające ich udziałom w spadku po właścicielach nieruchomości. Podstawą tych roszczeń jest art. 160 § 1 k.p.c.

Sąd Apelacyjny uznał, że zgłoszone roszczenia nie uległy przedawnieniu. Nie podzielił stanowiska Sądu Okręgowego, że termin ten upłynął po upływie trzech lat od uzyskania waloru ostateczności przez decyzję stwierdzającą nieważność orzeczenia z dnia 13 września 1953 r. Przychylił się do argumentacji, że postępowanie w przedmiocie odszkodowania było prowadzone od 1995 r. i powodowie byli przekonani, że w nim zostanie rozstrzygnięte ich żądanie. Nielojalne traktowanie powodów w tym postępowaniu mogło być podstawą do uznania, że podniesienie zarzutu przedawnienia pozostawało sprzeczności z zasadami współżycia społecznego.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że roszczenia powodów podlegały rozpoznaniu na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., stosownie do art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692, dalej - „ustawa nowelizująca”). Bieg terminu przedawnienia zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., rozpoczął się z dniem, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Zapatrywanie Samorządowego Kolegium Odwoławczego, że W. R. złożył wniosek o odszkodowanie dopiero w piśmie z dnia 14 czerwca 2006 r. ocenił jako nietrafne, ponieważ pozostawało w sprzeczności z wcześniejszymi działaniami organów administracji państwowej. Pismo to może być ocenione jako potwierdzenie dochodzenia odszkodowania w trybie art. 160 k.p.a. Postępowanie odszkodowawcze było dwufazowe (art. 160 § 4 i 5 k.p.a.); wszczęcie

pierwszego etapu doprowadziło do przerwania biegu przedawnienia (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.), skoro decyzje stwierdzające nieważność orzeczenia z dnia 14 września 1953 r. stały się ostateczne, gdy postępowanie o odszkodowanie było już w toku. Ponowny jego bieg mógł nastąpić dopiero po zakończeniu postępowania administracyjnego decyzją z dnia 16 sierpnia 2006 r. Do dnia wezwania Skarbu Państwa postanowieniem z dnia 8 sierpnia 2007 r. nie upłynął trzyletni okres, a zatem zarzut przedawnienia był bezzasadny. Nie miał zastosowania art. 160 § 5 k.p.a., wobec uchylecia go art. 2 pkt 2 ustawy nowelizującej. Nawet gdyby zachodziły podstawy do uznania zasadności zarzutu przedawnienia, to jego podniesienie należałoby uznać za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Pozwany oparł skargę kasacyjną na podstawie naruszenia prawa materialnego (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.). Zarzut niewłaściwego zastosowania połączył z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. w związku z art. 160 § 6 k.p.a. przez przyjęcie, że wszczęcie w 1995 r. postępowania administracyjnego dotyczącego odszkodowania z innego tytułu niż szkoda spowodowana nieważną decyzją i trwanie tego postępowania z udziałem powodów jako stron, przerwało bieg przedawnienia roszczenia odszkodowawczego z tytułu nieważnej decyzji administracyjnej, której nieważność stwierdzono dopiero w 2000 i 2001 r., a w konsekwencji, że nie doszło do przedawnienia roszczenia. W odniesieniu do niewłaściwego zastosowania art. 5 k.c. podniósł, że bliżej niesprecyzowane „nielojalne traktowanie powodów w postępowaniu administracyjnym” nie mogło przemawiać za oceną podniesienia zarzutu przedawnienia jako nadużycia prawa podmiotowego, chociaż opóźnienie powodów było nadmierne. Domagał się uchylecia zaskarżonego wyroku, zmiany wyroku Sądu pierwszej instancji przez oddalenie powództwa, ewentualnie uchylecia wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawę prawną dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną, której nieważność w myśl art. 158 § 1 k.p.a. lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono decyzją

nadzorcą w okresie do 30 września 2004 r., stanowił art. 160 k.p.a. Przepis ten regulował zarówno materialnoprawne przesłanki roszczenia (art.160 § 1 i 2 k.p.a.), przesądzał o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności (art. 417 k.c.), określał wymagalność roszczenia i termin przedawnienia (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 94) oraz przewidywał tryb dochodzenia tego roszczenia (art. 160 § 4 i 5 k.p.a.). Rozpatrywanie roszczenia było dwuetapowe, zgodnie z art. 160 § 4 k.p.a., poszkodowany był zobowiązany do złożenia wniosku o odszkodowanie do organu administracji publicznej, który stwierdził nieważność lub sprzeczność z art. 156 § 1 k.p.a. decyzji wywołującej szkodę, przed upływem trzech lat od dnia, w którym decyzja nadzorcza stała się ostateczna. Wniosek przerywał bieg przedawnienia, stosownie do art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Decyzja w przedmiocie odszkodowania nie podlegała ocenie ani w postępowaniu odwoławczym, ani sądowno-administracyjnym; było to jednoinstancyjne postępowanie. Dla strony niezadowolonej z przyznanego odszkodowania albo z odmowy jego przyznania otwierała się droga do sądu powszechnego (art. 160 § 5 k.p.a.). Nie dawała natomiast podstaw do wnoszenia powództwa do sądu powszechnego bezczynność organu administracji publicznej, co powszechnie przyjmowane było w orzecznictwie, począwszy od postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 1988 r., IV CR 111/88 (OSP 1990, nr 1-3, poz. 187) oraz stwierdzone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2008 r., SK 51/04 (OTK-A 2008, nr 8, poz. 140). W razie bezczynności organu administracji publicznej stronie przysługiwał inny środek w postaci zażalenia do organu wyższego stopnia (art. 37 k.p.a.) i wdrożenie go mogło doprowadzić do zaspokojenia interesu strony. Przepis art. 160 § 5 k.p.a. wskazywał termin trzydziestu dni do wniesienia powództwa, a konsekwencją niedochowania go, było odrzucenie pozwu, z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej, do otwarcia której nie doszło. Termin ten uznawany był za termin zawity prawa materialnego i po jego upływie uprawnienie do dochodzenia odszkodowania wygasało (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2002 r., I CKN 1385/00; z dnia 20 lutego 2003 r., I CK 282/02, niepublikowane). Trybunał Konstytucyjny

w wyroku z dnia 5 września 2005 r., P 18/04 (OTK – A 2005, nr 8, poz. 88) stwierdził, że art. 160 § 5 k.p.a., w zakresie, w jakim przewiduje trzydziestodniowy termin do wniesienia powództwa do sądu powszechnego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wskazał, że rażąco krótki termin powoduje drastyczne ograniczenie dochodzenia roszczeń, które nie znajduje uzasadnienia w świetle konstytucyjnych wartości i zasad równości oraz równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych. Do czasu uchylecia art. 160 k.p.a. nie doszło do jego zmiany, a konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego było uznawanie, że występowanie z powództwem do sądu nie było ograniczone terminem.

Z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej uchylony został art. 160 k.p.a. (art. 2 pkt 2). Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej uregulowana została przepisami: art. 417 k.c., któremu nadano nową treść i wprowadzonymi art. 417<sup>1</sup> k.c. oraz art. 417<sup>2</sup> k.c. (art. 1 pkt 1 i 2). Stosownie do art. 5 ustawy nowelizującej, art. 160 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia jej wejścia w życie, w dalszym ciągu miał zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia tej ustawy w życie. Wykładnia tego uregulowania w początkowym okresie nie była jednolita. Przyjmowano zarówno w orzecznictwie sądowno-administracyjnym (por. wyroki NSA z dnia 29 grudnia 2005 r., II OSK 568/08; z dnia 15 kwietnia 2009 r., I OSK 568/08), jak też w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 2005 r. i z dnia 21 października 2008 r., że tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przewidziany w art. 160 § 4 i § 5 k.p.a. nadal obowiązuje w sytuacji, gdy decyzja nadzorcza stała się ostateczna przed dniem 1 września 2004 r. W późniejszym czasie stanowisko to uległo zmianie (por. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2009 r., I OSK 1388/08). Wyjaśnienie tych wątpliwości dokonane zostało w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), przyjmującej, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją organu administracji publicznej, wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2 i 6 k.p.a.

Wykładnia art. 5 ustawy nowelizującej wskazuje, że od dnia jej wejścia w życie tej ustawy przestała obowiązywać droga dochodzenia roszczeń objęta art. 160 § 4 i 5 k.p.a. Dalsze obowiązywanie art. 160 k.p.a. dotyczy jedynie podstawy materialnoprawnej odpowiedzialności Skarbu Państwa. W odniesieniu do przepisów postępowania znajduje zastosowanie ogólna zasada bezpośredniego stosowania ustawy nowej. Sąd Najwyższy stwierdził, że podleganie danego zdarzenia prawu obowiązującemu w chwili jego nastąpienia nie sprzeciwia się dochodzeniu roszczenia wynikającego z tego zdarzenia w później normowanym postępowaniu. Oznacza to, że od wejścia w życie ustawy nowelizującej dochodzenie roszczeń odszkodowawczych należy do drogi sądowej bez względu na to, kiedy wydana została decyzja nadzorcza. Jeśli zatem decyzja nadzorcza wydana została przed dniem 1 września 2004 r., a wniosek o odszkodowanie poszkodowany złożył po tym dniu, to podlega on rozpoznaniu przez sąd. Wiążące w rozpoznawanej sprawie jest stanowisko, że 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 wydanie 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.

Do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej dochodzenie naprawienia szkody wywołanej ostateczną decyzją, której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzona została ostateczną decyzją nadzorczą następowało po złożeniu wniosku (podania) o przyznanie odszkodowania do organu administracji publicznej, który wydał decyzję nadzorczą przed upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna ta decyzja. Administracyjne postępowanie dotyczące odszkodowania może być prowadzone jedynie na żądanie strony poszkodowanej. Wniosek powinien określać, nawet szacunkowo, rozmiar odszkodowania, podawać podstawę faktyczną, wskazującą na źródło powstania szkody (art. 63 § 2 k.p.a.). Organ, do którego wpłynął wniosek był uprawniony i zobowiązany (art. 64 k.p.a.) do stwierdzenia, czy wniosek odpowiada ustawowym wymaganiom, czy jest właściwy do jego rozpatrzenia, ewentualnego przekazania go organowi właściwemu, czy też wezwania wnoszącego do skonkretyzowania, czy uzupełnienia wniosku.



W postępowaniu administracyjnym strona może działać osobiście lub przez pełnomocnika (art. 33 ust. 1 k.p.a.), którym może być osoba fizyczna. Wobec tego H. G. mogła być pełnomocnikiem pozostałych spadkobierców byłych właścicieli nieruchomości i należało ją wezwać do oznaczenia tych osób i przedstawienia pełnomocnictw. Poza wnioskiem z dnia 8 listopada 1995 r. dalsze pisma w toku postępowania były podpisywane przez pozostałych spadkobierców, jak też organ, do którego wpłynął wniosek kierował pisma i zawiadomienia do tych osób, traktował je jak strony, wymieniał je w wydawanych postanowieniach i decyzjach. Nieprawidłowości związane z oznaczeniem stron postępowania nie stanowiły przeszkody do przeprowadzenia postępowania i wydania decyzji.

W art. 9 k.p.a. uregulowana została ogólna zasada ustanawiająca obowiązek organu administracji publicznej udzielania stronom informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, jak też czuwania nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamomości prawa i w tym celu udzielania im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Za szeroką wykładnią art. 9 k.p.a., w odniesieniu do strony, która nie jest reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 grudnia 1984 r., III SA 729/04 (ONSA 1984, nr 2, poz.117). Obowiązek organu obejmuje między innymi konieczność zwrócenia się do strony o zajęcie jednoznacznego stanowiska co do charakteru i zakresu żądania zawartego w złożonym piśmie, dokładnego ustalenia zgłoszonego przedmiotu żądania. Odnosi się to do całego postępowania od jego wszczęcia do wydania decyzji. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że naruszenie obowiązku, także przez bierność organu w tym przedmiocie traktowane jest jako naruszenie prawa, stanowiące wystarczającą podstawę do uchylenia decyzji. Ponadto do powinności organu administracji publicznej należy również czuwanie nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamomości prawa i w tym celu udzielanie niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Jej realizacja polega na podaniu informacji o przepisach prawa oraz wyjaśnieniu ich treści.

Na taki aspekt obowiązku organów administracji publicznej wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 grudnia 2005 r.

Wniosek z dnia 8 listopada 1995 r. nie obejmował podstawy prawnej dochodzonego odszkodowania, powoływał się na zabranie nieruchomości w 1950 r., odmowę jej zwrotu i niezapłacenie odszkodowania. Kolejne pisma stron żądanie podtrzymywały, wskazując jednocześnie na zmiany podstawy faktycznej, spowodowane wydaniem decyzji stwierdzających nieważność orzeczenia z dnia 14 września 1953 r. oraz odmawiających ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Konieczne zatem było zobowiązanie stron do jednoznacznego określenia charakteru odszkodowania oraz jego podstawy faktycznej, po wyjaśnieniu, że stwierdzenie nieważności decyzji daje prawo do roszczenia przewidzianego art. 160 k.p.a. Do wypełnienia tego obowiązku doszło na skutek uchylecia decyzji Wojewody Mazowieckiego i Prezydenta m.st. Warszawy wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r. oraz wskazań co dalszego postępowania. W następstwie zobowiązania do sprecyzowania charakteru i podstawy wniosku powód w piśmie z dnia 14 czerwca 2006r. podał, że podtrzymuje wniosek, którego podstawą był art. 160 k.p.a. oraz zwrócił się o przekazanie go organom, które stwierdziły nieważność orzeczenia z dnia 14 września 1953 r., z uwagi na konieczność wyczerpania trybu przewidzianego art. 160 § 4 k.p.a. Postanowieniami z dnia 24 lipca 2006 r. Prezydent m.st. Warszawy przekazał wniosek H. G. i pismo powoda z dnia 14 czerwca 2006 r. Ministrowi Budownictwa i Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Warszawie.

Zgodnie z art. 120 § 1 k.c. bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia wymagalności roszczenia majątkowego, rozumianej jako możliwość żądania zaspokojenia roszczenia. Przepis szczególny może w inny sposób oznaczać początek biegu terminu. Jego rozpoczęcie nie jest uzależnione od świadomości stron, a zatem termin biegnie od wskazanego momentu (zdarzenia), nawet gdyby uprawniony nie wiedział o istnieniu roszczenia. Stosownie do art. 123 § 1 pkt 1 k.c. do przerwy biegu przedawnienia dochodzi przez każdą czynność przed sądem lub organem powołanym do rozpoznawania lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju..., przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo

zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia. Przerwanie biegu przedawnienia wywołać może skuteczne wniesienie pozwu lub wniosku, odpowiadającym czynnościom wymienionym w art. 123 § 1 pkt 1 k.c., po kumulatywnym spełnieniu warunków: podjęcia czynności przed organem powołanym do orzekania o danym roszczeniu, bezpośredniego zmierzania do realizacji roszczenia, podjęcia tej czynności przez osobę uprawnioną przeciwko osobie zobowiązanej (por. uchwałę Sądu najwyższego z dnia 27 maja 1992 r., III CZP 60/92, niepubl.). Moc przerwania oceniana być powinna także w aspekcie potencjalnym, zezwalającym na stwierdzenie, czy dana czynność może doprowadzić do skutku wymienionego w tym przepisie.

Analiza czynności podejmowanych przez H. G. i powoda, poczynawszy od wniosku z dnia 8 listopada 1995 r. do sprecyzowania podstawy żądania na wezwanie Prezydenta m.st. Warszawy, nie daje podstaw do oceny, że mogły one doprowadzić do przerwania biegu przedawnienia określonego w art. 160 § 6 k.p.a. Termin przedawnienia roszczenia powodów upłynął, przy uwzględnieniu później wydanej decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, stwierdzającej nieważność orzeczenia z dnia 14 września 1953 r., z dniem 5 kwietnia 2004 r. Wniosek nie mógł zatem dotyczyć roszczenia objętego art. 160 k.p.a., z uwagi na to, że nie doszło do stwierdzenia nieważności orzeczenia z dnia 14 września 1953 r. Przyczyną zawieszenia postępowania postanowieniem z dnia 13 lipca 2000 r. było uzyskanie przez Prezydenta m.st. Warszawy informacji o prowadzeniu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wadliwej decyzji, którego konsekwencją mogłaby być konieczność rozpoznania wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. W uzasadnieniu postanowienia Wojewody Mazowieckiego z dnia 5 lutego 2001 r. utrzymującego w mocy postanowienie organu niższego stopnia o zawieszeniu postępowania, zawarte zostało stwierdzenie, że wniosek o odszkodowanie złożony został „w trybie art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t.: Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543)”. W piśmie z dnia 19 maja 2003 r., obejmującym wniosek o podjęcie zawieszzonego postępowania powód poinformował o stwierdzeniu nieważności orzeczenia z dnia 14 września 1953 r. oraz odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego. Nie zakwestionował

przyjętej podstawy rozpatrzenia wniosku. Żądanie przyznania odszkodowania nie zostało złożone organowi uprawnionemu do rozpatrywania tego rodzaju wniosków, wskazanemu w art. 160 § 4 k.p.a. Trwanie postępowania w przedmiocie odszkodowania wymagało jednoznacznego określenia okoliczności wskazujących na to, jakie uprawnienie strony realizują, do czego jednak nie doszło. Tak zgłoszone żądanie nie było w stanie spowodować przerwy biegu przedawnienia, z uwagi na niespełnienie wskazanych warunków. Odmienne stanowisko Sądu Apelacyjnego nie zasługuje na podzielenie.

Przytoczone jednak okoliczności, wynikające z dokumentów załączonych w aktach były wystarczającą przesłanką do udzielenia stronom pouczenia, stosownie do art. 9 k.p.a., informacji dotyczących skutków stwierdzenia nieważności orzeczenia z dnia 14 września 1953r., a zarazem zobowiązania ich do jednoznacznego sprecyzowania podstawy odszkodowania. Nie można wykluczyć i tego, że treść wskazanego pisma powoda oznaczała, iż objęte zostaną postanowieniem zmiany w zakresie podstawy faktycznej i prawnej dotyczące bezprawnie przejętej nieruchomości, zwłaszcza w sytuacji braku jednoznacznego stanowiska co do przesłanek objętych art. 215 u.g.n. Stwierdzone także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r. naruszenie w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem z dnia 8 listopada 1995 r. obowiązku wynikającego z art. 9 k.p.a. i kontynuowanie go bez miarodajnie określonego stanowiska stron oraz właściwej oceny zmienionego stanu faktycznego oraz niewezwanie stron do jednoznacznego określenia podstaw żądania przemawia za uznaniem, że opóźnienie w sprecyzowaniu podstaw wniosku, prowadzące do przekazania sprawy organowi właściwemu, nie może prowadzić do negatywnych dla powodów konsekwencji.

Organ, któremu wniosek z dnia 8 listopada 1995 r. i pismo powoda z dnia 14 czerwca 2006 r. zostały przekazane, rozpatrzył żądanie i wydał w dniu 16 sierpnia 2006 r. decyzję odmawiającą przyznania odszkodowania oraz pouczył powodów o możliwości wystąpienia z powództwem do sądu. Doszło zatem do rozpoznania wniosku mimo uchylenia z dniem 1 września 2004 r. art. 160 § 4 i 5 k.p.a., co było wyrazem błędnej wykładni art. 5 ustawy nowelizującej. Sprecyzowanie wniosku w piśmie powoda z dnia 14 czerwca 2006 r. należało

traktować jako zgłoszenie żądania o odszkodowanie przewidzianego art. 160 § 1 k.p.a., które podlegało rozpoznaniu w postępowaniu sądowym.

Wniesienie pozwu w dniu 25 września 2006 r. przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawie, a następnie złożenie wniosku o wezwanie do udziału w sprawie w charakterze pozwanego Skarbu Państwa było konsekwencją kontrowersji wokół wykładni art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, Piz. 191 ze zm.). W uchwale z dnia 16 listopada 2004 r., III CZP 64/04 (OSNC 2005, nr 11, poz. 182) Sąd Najwyższy przyjął, że w procesie o naprawienie szkody wynikłej wskutek wydania przed dniem 27 maja 1990 r. ostatecznej decyzji administracyjnej, której stwierdzenie nieważności lub wydanie z naruszeniem prawa, nastąpiło po tej dacie, biernie legitymowaną jest gmina. Z kolei w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06 (OSNC 2007, nr 6, poz. 79) uznano, że Skarb Państwa jest biernie legitymowany w sprawie o naprawienie tego rodzaju szkody, ponieważ art. 36 ust. 3 wymienionej ustawy wyłącza sukcesję gmin odnośnie do zobowiązań wynikających z wydania wadliwych decyzji administracyjnych i stanowisko to jako prawidłowe i powszechnie przyjmowane, podziela Sąd Najwyższy w rozpoznawanej sprawie.

Nie ma racji skarżący, że również etap starań o odszkodowanie, prowadzony zgodnie ze wskazaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego powinien być traktowany jako zawinione opóźnienie powodów w dochodzeniu roszczenia. Nie ma przekonujących argumentów dla uznania, że prowadzenie postępowania w sprawie odszkodowania przez szereg lat, dostosowywanie się powodów do wskazań i pouczeń zawartych w decyzjach, mogłoby prowadzić do przyjęcia, iż do przedawnienia roszczeń doszło na skutek braku wymaganej wymaganego działania z ich strony. Takich konsekwencji nie może być również w odniesieniu do odmiennej od później utrwalonej wykładni art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. oraz art. 160 § 4 i 5 k.p.a.

Zgłoszenie zarzutu przedawnienia roszczeń było przejawem nadużycia prawa podmiotowego przez pozwanego oraz sprzeczności oraz z zasadami

współżycia społecznego (art. 5 k.c.). Także w ocenie postronnego obserwatora, koliduje z odczuciem sprawiedliwości oraz podważa zaufanie do Państwa obciążenie poszkodowanych najpierw wydaniem orzeczenia z naruszeniem prawa, a następnie, po wyeliminowaniu go po wielu latach z obrotu oraz udziale w długotrwałym postępowaniu przed organem administracji publicznej a następnie odmową uzyskania należnej rekompensaty, z uwagi na przedawnienie, do którego doszło na skutek nieprawidłowości tego postępowania, czy też problemów z właściwą wykładnią przepisów. Wszechstronne rozważenie wszystkich okoliczności sprawy skłania do wniosku, że niedopełnienie obowiązku informacji i pouczenia stron postępowania administracyjnego było przyczyną prowadzenia postępowania bez wnikliwego rozważenia całokształtu okoliczności, w założonym kierunku, co nie może być aprobowane; negatywnie ocenione zostało również przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. Nie ma także przesłanek do uznania opóźnienia w zgłoszeniu roszczenia za nadmierne, w kontekście oczekiwania na zakończenie postępowania w przedmiocie rozpoznania wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, które nie wpływa na bieg przedawnienia, ale stanowi przeszkodę w ustaleniu zaistnienia szkody (por. uchwałę Sądu najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4 i wyrok z dnia 23 września 2009r., I CSK 96/09, niepubl.).

Z powyższych względów Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną, ponieważ zaskarżony wyrok, mimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.). Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego oparte zostało na zasadzie odpowiedzialności za wynik sprawy na tym etapie postępowania, stosownie do art. 98 § 1 w związku z art. 391 § 1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c.