



Sygn. akt I CSK 613/15

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 20 listopada 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Iwona Koper

SSN Kazimierz Zawada

Protokolant Justyna Kosińska

w sprawie z powództwa J. O., K. K., M. S., M. B., W. W., S. W.  
i E. W.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Mazowieckiemu  
o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 20 listopada 2015 r.,  
skargi kasacyjnej powodów  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 22 lutego 2013 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi  
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania  
i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

W pozwie skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę Mazowieckiego powodowie J. O., K. K., M. S., H. W., M. W.-B. wnieśli o zasądzenie na ich rzecz łącznie kwoty 10.777.200 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu, stosownie do przysługujących im udziałów wynikających ze spadkobrania po poprzednim właścicielu nieruchomości, tj. powódkom J. O., K. K. i M. S. kwot po 1 197 466 zł, a H. W. i M. W.- B. kwot po 3 592 400 zł.

Powodowie wskazali, że dochodzona pozwem kwota obejmuje odszkodowanie za odebraną na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (dalej: dekret warszawski) - nieruchomość położoną przy ulicy K. [...] o nr hip. [...], stanowiącą własność H. W., M. W., T. B. i J. B. Ich zdaniem możliwość domagania się odszkodowania powstała po wydaniu przez SKO w Warszawie decyzji z dnia 2 grudnia 2005 r. nr [...] stwierdzającej nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z 27 lutego 1959 r. o odmowie przyznania własności czasowej. Wobec odmowy ustanowienia prawa wieczystego użytkowania gruntu ze względu na rozdysponowanie nim na rzecz osób trzecich, zasadne stało się domaganie stosownego odszkodowania.

W toku procesu zmarła powódka M. W. - B. Na mocy postanowienia z dnia 3 grudnia 2010 r. postępowanie w niniejszej sprawie zostało podjęte z udziałem jej następcy prawnego – M. B.

Pozwany Skarb Państwa wniósł o oddalenie powództwa. Zarzucił bezzasadność roszczenia wobec niezakończenia postępowanie w przedmiocie przyznania nieruchomości zamiennej, o której mowa w art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego, a także wobec przedawnienia roszczenia i braku związku przyczynowego między bezprawnym działaniem, a szkodą oraz brak wykazania i udowodnienia wysokości szkody oraz bezzasadność żądania odsetek od dnia wytoczenia powództwa, w sytuacji, gdy powodowie domagają się naprawienia szkody według cen aktualnych.

Wyrokiem z dnia 28 czerwca 2012 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę Mazowieckiego na rzecz: J. O., K. K. i M. S. kwoty po 874 549,77 zł oraz na rzecz H. W. i M. B. kwoty po 2 623 649 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 28 czerwca 2012 r. oraz oddalił powództwo w pozostałym zakresie.

Ustalił, że nieruchomości położona przy ulicy K. [...] stanowiła własność H. W., M. W., H. W., T. B. i J. B. W czasie wojny nieruchomość została zaliczona do 6 kategorii zniszczeń. Budynek przy ulicy K. [...] był całkowicie wypalony i nie nadawał się do odbudowy. W dniu 17 marca 1948 r. Zarząd Miejski w m.st. Warszawie wydał pozwolenie na rozbiórkę budynku i prace te zostały wykonane. Na mocy dekretu warszawskiego grunty te przeszły na własność Skarbu Państwa. Właściciele złożyli wnioski o przyznanie im własności czasowej w dniu 23 lipca 1948 r. Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy wydało 27 lutego 1959 r. orzeczenie nr [...], w którym odmówiło przyznania tego prawa. Po wojnie nieruchomość została odbudowana i powstało tam osiedle przy ulicy Ż. [...] i K. [...]. Obecnie nieruchomość ta stanowi część działek nr 47, nr 49 i nr 51 będących własnością m. st. Warszawy, z wyłączeniem lokali mieszkalnych i związanych z nimi ułamkowymi częściami gruntu oddanymi w użytkowanie wieczyste. Decyzją z dnia 2 grudnia 2005 r. SKO w Warszawie stwierdziło nieważność orzeczenia dekretowego. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją z dnia 22 stycznia 2007 r. Decyzją z dnia 21 lipca 2009 r. nr [...] Prezydent m. st. Warszawy odmówił M. W., H. W. i T. B. ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu, gdyż część gruntu wchodząca w skład dawnej nieruchomości hipotecznej (część działek ewidencyjnych nr 49 i 51) została trwale rozdysponowana na rzecz osób trzecich, a ponadto ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do tak zabudowanej nieruchomości nie jest możliwe. Pozostała część z dawnej działki hipotecznej wchodząca obecnie w skład działki 47, stanowi część powierzchni między budynkami i jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania budynków posadowionych na działkach ewidencyjnych 49 i 51. Wartość rynkowa dawnej nieruchomości dekretowej składającej się obecnie z części działki 47, 49 i 51 wynosi 7 870 948 zł.

W ocenie Sądu Okręgowego powództwo, którego podstawę prawną stanowił art. 160 k.p.a., zasługiwało w części na uwzględnienie. Zdaniem Sądu Okręgowego trzyletni termin do dochodzenia odszkodowania biegł, zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., od daty doręczenia decyzji z dnia 22 stycznia 2007 r. Nietrafne było stanowisko strony pozwanej, że decyzją ostateczną, od której rozpoczął bieg termin przedawnienia była decyzja z dnia 2 grudnia 2005 r., skoro art. 16 k.p.a. stanowi, że decyzja jest ostateczna, gdy nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku postępowania. W tym stanie rzeczy należało przyjąć, że dopiero od daty doręczenia stronom decyzji z 22 stycznia 2007 r. rozpoczął bieg termin przedawnienia. Wniesienie pozwu do sądu dnia 21 grudnia 2009 r. nastąpiło zatem przed upływem terminu przedawnienia. Według Sądu Okręgowego istniał adekwatny związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem szkodzącym, jakim było wydanie decyzji o odmowie przyznania własności czasowej a szkodą. Przeznaczenie gruntu w planie zagospodarowania przestrzennego jednoznacznie wskazywało bowiem na mieszkaniowy charakter zabudowy i w takim celu grunt ten powinien być i ostatecznie być wykorzystany. Sąd pierwszej instancji uznał, że powodowie udowodnili przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej określone w art. 160 k.p.a. i stwierdził, że uszczerbkiem majątkowym powodów jest utrata prawa użytkowania wieczystego gruntu na chwilę obecną a nie na chwilę wydania wadliwego orzeczenia dekretowego. W jego ocenie rzeczywisty uszczerbek w majątku powodów powstał w dacie odmowy przyznania prawa użytkowania wieczystego gruntu na skutek stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej. Było to ostatnie ogniwo z łańcucha zdarzeń przyczynowo-skutkowych, który to ciąg rozpoczęło wydanie wadliwej decyzji dekretowej.

Wyrokiem z dnia 22 lutego 2013 r. Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że oddalił powództwo. Uznał, że apelacja zasługuje na uwzględnienie z uwagi na zasadność zarzutu dotyczącego przedawnienia roszczenia. Zdaniem Sądu Apelacyjnego przy interpretacji pojęcia decyzji ostatecznej w rozumieniu art. 160 k.p.a., nie można odwoływać się do jego definicji wyrażonej w art. 16 k.p.a. w brzmieniu wynikającym z ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2011, Nr 6,

poz. 18). Konieczne jest uwzględnienie dotychczasowego brzmienia tego przepisu z uwagi na datę decyzji nadzorczej. Skoro zatem w myśl w/w regulacji charakter ostateczny ma decyzja, od której nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji, to takie znaczenie należy przypisać decyzji wydanej przez samorządowe kolegium odwoławcze w dniu 2 grudnia 2005 r. Od decyzji samorządowego kolegium odwoławczego nie przysługuje bowiem odwołanie w administracyjnym toku instancji, co wynika jednoznacznie z art. 127 § 3 k.p.a. Przepis ten wprowadza wprawdzie inny środek weryfikacji takich decyzji, w postaci wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, ale nie jest to środek składany w "administracyjnym toku instancji". Z tego względu w niniejszej sprawie decyzją ostateczną była decyzja nadzorcza Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie nr [...] z dnia 2 grudnia 2005 r., w której stwierdzono nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy nr [...] z dnia 27 lutego 1959 r., doręczona stronie powodowej w dniu 12 grudnia 2005 r. W takiej sytuacji wniesienie pozwu w dniu 17 grudnia 2009 r. nastąpiło po upływie trzyletniego terminu przedawnienia. W konsekwencji, wbrew odmiennemu stanowisku sądu pierwszej instancji, roszczenia powodów było w myśl art. 160 § 6 k.p.a. przedawnione i wobec skutecznego podniesienia zarzutu przedawnienia, podlegały oddaleniu. W ocenie Sądu Apelacyjnego powodowie nie tylko nie wykazali, ale też nawet nie powołali żadnych okoliczności mogących uzasadniać wnioski, że podniesienie zarzutu przedawnienia stanowi nadużycie prawa podmiotowego w rozumieniu art. 5 k.c.

Skarga kasacyjna powodów została oparta na podstawie naruszenia prawa materialnego. Skarżący zarzucili naruszenie art. 160 § 6 w zw. z art. 16 § 1 k.p.a., art. 117 § 2 k.c. w zw. z art. 160 § 6 k.p.a. oraz art. 123 § 1 pkt 1 k.c. w zw. z art. 160 § 6 k.p.a. W oparciu o te zarzuty wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie apelacji w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istotą sporu w rozpoznawanej sprawie była ocena skutków złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy po wydaniu przez SKO w Warszawie decyzji z dnia 2 grudnia 2005 r., w której stwierdzono nieważność orzeczenia dekretowego,

z punktu widzenia biegu terminu przedawnienia roszczenia powodów. Zagadnienie to zostało ocenione odmiennie przez sądy pierwszej i drugiej instancji.

Nie budzi wątpliwości, że na gruncie art. 160 § 6 k.p.a. termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego biegnie od dnia, w którym decyzja nadzorcza, stwierdzająca nieważność zaskarżonej decyzji lub jej wydanie z naruszeniem prawa, stała się ostateczna. Sąd Apelacyjny stwierdził natomiast zasadnie, że dla oceny, czy decyzja SKO w Warszawie z dnia 2 grudnia 2005 r. była decyzją ostateczną, pomimo złożonego po jej wydaniu wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, należało uwzględnić brzmienie przepisów w wersji wówczas obowiązującej, tj. sprzed nowelizacji dokonanej na mocy ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. Artykuł 16 § 1 k.p.a. stanowił wówczas, że decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych. Z tego punktu widzenia istotne jest, czy wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy mógł być uznany za środek prawny składany w „administracyjnym toku instancji”, podobnie jak odwołanie od decyzji. Oceniając to zagadnienie należy uwzględnić, że przepisy dotyczące odwołania od decyzji powinny być stosowane do wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy jedynie „odpowiednio”. W doktrynie podkreślono, że w wyniku tego rodzaju odesłania do wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy nie znajdują zastosowania te przepisy o postępowaniu odwoławczym, które wiążą się z cechą dewolutywności odwołania, tj. rozpoznawaniem odwołania przez organ wyższej instancji. Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy różni się zatem od odwołania tym, że nie wywołuje skutku dewolutywnego i nie powoduje przeniesienia sprawy do innego organu, wyższego stopnia. Z kolei z art. 127 § 3 k.p.a. wynika wprost, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie.

Wykładnia językowa powołanych wyżej przepisów nakazywałaby zatem aby podzielić stanowisko prezentowane przez Sąd Apelacyjny. Podobną ocenę wyraził także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08 oraz wyroku z dnia 6 listopada 2013 r., IV CSK 133/13. Stanowisko judykatury nie było

jednak zgodne w tym zakresie. Prezentowany był także pogląd, że już przed nowelizacją art. 16 § 1 k.p.a. wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy mógł być traktowany jak środek zaskarżenia, a od odwołania odróżniał go brak dewolutywności. To stanowisko podzielił Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 78/14. W jego uzasadnieniu podkreślono, że właściwa wykładnia art. 16 § 1 k.p.a. - w brzmieniu obowiązującym przed dniem 11 kwietnia 2011 r. - powinna uwzględniać również inne unormowania kodeksu postępowania administracyjnego i polegać na uzgodnieniu treści tego przepisu z treścią normatywną art. 160 § 6 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. i przyjęciu, że wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy stanowi co najmniej odpowiednik lub surogat odwołania. Sąd Najwyższy uznał, że za takim stanowiskiem przemawia także wykładnia celowościowa powołanych wyżej przepisów, względ na poczucie słuszności i sprawiedliwości oraz konstytucyjne zasady ochrony własności i prawa do słusznego odszkodowania, prawa do równego traktowania i zakazu dyskryminacji, a także prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną stanowisko wyrażone w uchwale z dnia 20 stycznia 2015 r. podzielił.

Uwzględniając powyższe należało uznać zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej powodów za uzasadnione, co stanowiło podstawę uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.

eb