



Sygn. akt I CSK 774/13

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

Dnia 14 maja 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jan Górowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

Protokolant Justyna Kosińska

w sprawie z powództwa G. S.-W.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Mazowieckiemu

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 14 maja 2015 r.,

skargi kasacyjnej powódki

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 30 lipca 2013 r.,

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

## UZASADNIENIE

Powódka G. S. – W. w pozwie z dnia 7 sierpnia 2008 r. wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody Mazowieckiego kwoty 3 775 000 zł. wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wyrokowania do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie nieważnego orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 23 grudnia 1952 r., którym odmówiono dotychczasowym właścicielom - rodzicom powódki, na podstawie dekretu warszawskiego, przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości położonej przy ul. W. [...] w Warszawie. Podniosła, że dochodzona kwota stanowi wartość udziału w wysokości 15/24 prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości o powierzchni 962,10 m<sup>2</sup>, oraz udziału w takiej samej wysokości we własności budynku posadowionego na tej nieruchomości. W dniu 27 czerwca 2012 r., w ślad za wyliczeniem biegłego, powódka rozszerzyła powództwo, wnosząc o zasądzenie na jej rzecz od pozwanego kwoty 7.782.954 zł.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 10 października 2012 r. zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody Mazowieckiego na rzecz powódki kwotę 7 382 954,38 zł z ustawowymi odsetkami od daty wyrokowania do dnia zapłaty i oddalił powództwo w pozostałym zakresie.

Ustalił, że własność nieruchomości objętej księgą wieczystą nr [...], (dawny nr hip. [...]), o powierzchni 962,10 m<sup>2</sup>, położonej przy ul. W. [...] w Warszawie przysługiwała Z. D., Z. K., z domu D. i A. D. w 15/24 częściach. Nieruchomość jest położona na obszarze objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, dalej: „dekret warszawski”). W akcie notarialnym z dnia 2 sierpnia 1951 r. Z. D., Z. K., z domu D. i A. D. oświadczyli, że przenoszą współwłasność nieruchomości objętej księgą wieczystą nr [...], (dawny nr hip. [...]), to jest 15/24 niepodzielnych części tej nieruchomości i wszelkie prawa do niej wraz ze znajdującą się na niej czteropiętrową kamienicą i zezwalają na wpis w dziale II księgi wieczystej na rzecz H. M. (później S.) i W. S. w równych częściach niepodzielnie.

Spadek po H. S., wcześniej M., zmarłej w dniu 17 sierpnia 1977 r., nabyli mąż W. S. i córka G. S. Spadek po W. S., zmarłym w dniu 11 kwietnia 1999 r., nabyła córka G. S. – W. w całości.

W dniu 2 października 1948 r. ówcześni właściciele - rodzina D. złożyli wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości, na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego. Orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 23 grudnia 1952 r. odmówiono im ustanowienia prawa własności czasowej do nieruchomości przy ul. W. [...] w Warszawie, objętej księgą wieczystą nr [...](dawny nr hip. [...]), stwierdzając, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa, uzasadniając odmowę koniecznością przejęcia posesji na cele publiczne.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, decyzją z dnia 27 kwietnia 2005 r., stwierdziło nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 23 grudnia 1952 r. odmawiającego byłym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości przy ul. W. [...] w Warszawie, objętej księgą wieczystą nr [...], (dawny nr hip. [...]). Na skutek wniosku obecnego właściciela jednego z lokali i współużytkownika wieczystego gruntu przedmiotowej nieruchomości o ponowne rozpoznanie sprawy, decyzją z dnia 11 sierpnia 2005 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie utrzymało w mocy swoją decyzję z dnia 27 kwietnia 2005 r.

Decyzją z dnia 11 września 2007 r. Prezydent m.st. Warszawy odmówił G. S. – W. przyznania prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej przy ul. W. [...] w Warszawie. Odmowa nastąpiła z uwagi na fakt oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste na rzecz spółdzielni budowlano - mieszkaniowej, a więc rozdysponowania nieruchomością na rzecz osób trzecich. W odpowiedzi na wniosek G.S. – W. z dnia 21 lipca 2011 r., skierowany do Urzędu m.st. Warszawy, pismem z dnia 28 lipca 2011 r. poinformowano powódkę, że m.st. Warszawa nie ofiaruje gruntu zamiennego, o którym mowa w art. 7 ust. 4 dekretu warszawskiego (pismo - k. 246).

W wyniku działań wojennych 4-ro piętrowy budynek frontowy znajdujący się na przedmiotowej nieruchomości został całkowicie wypalony i zniszczony w 69 %.

W dniu 12 maja 1948 r. Wydział Inspekcji Budowlanej Zarządu Miejskiego w m.st. Warszawie wydał pozwolenie budowlane Z. D. na wykonanie robót budowlanych na nieruchomości przy ul. W. [...] w Warszawie. Budynek został odbudowany ze zniszczeń wojennych na podstawie tej i następnych decyzji przez byłych właścicieli nieruchomości.

Wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej przy ul. W. [...] w Warszawie, objętej księgą wieczystą nr [...], według stanu nieruchomości na dzień 23 grudnia 1952 r. i według cen obecnych wynosi 4.442.978 zł., zaś wartość budynku znajdującego się na tej nieruchomości, według jego stanu na dzień 23 grudnia 1952 r. i cen obecnych oraz przy uwzględnieniu, że lokale były obciążone obligatoryjnym prawem najmu, wynosi 7.369.749 zł.

Sąd Okręgowy ocenił, że w związku z tym, iż w sprawie wydanie wadliwego orzeczenia administracyjnego nastąpiło w 1952 r., a zatem przed dniem 1 września 2004 r., zaś wydanie decyzji stwierdzającej nieważność tego orzeczenia miało miejsce w 2005 r., a zatem po tej dacie, zastosowanie w sprawie ma art. 160 k.p.a., ale bez § 4 i 5 tego artykułu.

Podkreślił, że w sprawie decyzją z dnia 27 kwietnia 2005 r., utrzymaną w mocy decyzją z dnia 11 sierpnia 2005 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 23 grudnia 1952 r., odmawiającego dotychczasowym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości.

Powódka złożyła zaś zarówno pozew w niniejszej sprawie, w dniu 7 sierpnia 2008 r. a więc przed trzyletnim terminem przedawnienia licząc od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 11 sierpnia 2005 r., zaś po tym terminie licząc od decyzji tego organu z dnia 27 kwietnia 2005 r.

W jego ocenie, kwestia ostateczności decyzji organu nadzorczego w kontekście art. 160 § 6 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. budzi wątpliwości i różne interpretacje. Kontrowersja dotyczy kwestii, czy decyzja wydana przez organ nadzorczy stwierdzająca nieważność lub wydanie z rażącym naruszeniem prawa jest decyzją ostateczną, czy też status takiego aktu administracyjnego ma decyzja organu nadzorczego wydana po ponownym rozpoznaniu sprawy. W rezultacie przyjął, że chociaż w sprawie doszło do przedawnienia roszczenia, to należało uznać podniesiony przez pozwanego zarzut za nadużycie prawa (art. 5 k.c.). Z tego względu uznał, że nie zasługiwał on na ochronę prawną. W sprawie powódka wniosła bowiem powództwo z bardzo niewielkim opóźnieniem, licząc termin od wydania decyzji z dnia 27 kwietnia 2005 r

Podniósł, że stwierdzenie nieważności decyzji oznacza, iż decyzja taka zostaje wyeliminowana z obrotu prawnego, czyli powstaje taki stan jakby jej nie było. Pozostał zatem do rozpoznania wnioski z dnia 2 października 1948 r. o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego). Do czasu rozpoznania tego wniosku strona nie wie, czy, a jeśli tak, to jaka szkoda powstała po jej stronie w związku z wydaniem nieważnego orzeczenia, w sprawie z dnia 23 grudnia 1952 r. Podkreślił, że dopiero decyzją z dnia 11 września 2007 r. Prezydent m.st. Warszawy rozpoznał wniosek z dnia 2 października 1948 r. i odmówił G. S. – W. przyznania prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości, powołując się zresztą na fakt oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste na rzecz spółdzielni.

Sąd pierwszej instancji uznał za niezasadny zarzut pozwanego braku legitymacji czynnej powódki. Zgodnie bowiem z art. 1 dekretu warszawskiego wszelkie grunty na obszarze m. st. Warszawy przeszły z dniem wejścia jego w życie z mocy prawa na własność gminy m. st. Warszawy. Oczywistym jest zatem, że w umowie z dnia 2 sierpnia 1951 r., zawartej w formie aktu notarialnego, dotychczasowi właściciele udziałów w przedmiotowej nieruchomości - rodzina D. nie mogli przenieść na rzecz H. M. (później S.) i W. S. prawa własności do gruntu przedmiotowej nieruchomości. Przyjął, że z tego względu tę notarialną umowę należy rozumieć w ten sposób, iż dotychczasowi właściciele przenieśli prawa

(roszczenia) do nieruchomości oraz prawo własności do budynku znajdującego się na tej nieruchomości (w przysługujących im udziałach) na rzecz rodziców powódki. Innymi słowy, uznał, że umową z dnia 2 sierpnia 1951 r. nastąpiło przeniesienie roszczeń wynikających z art. 7 dekretu warszawskiego, a zatem, jego zdaniem powódka miała legitymację bierną do występowania w sprawie.

Zauważył też, że kwestia legitymacji biernej w tego rodzaju sprawach przestała być sporna w orzecznictwie od czasu wydania przez Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów uchwały z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06 (OSNC 2007, nr 6, poz. 79), w której Sąd Najwyższy stwierdził, że to Skarb Państwa jest biernie legitymowany w sprawie o naprawienie szkody wynikłej z ostatecznej decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), także wtedy gdy stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa nastąpiło po dniu 26 maja 1990 r. (por. także uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2009 r., III CZP 18/09, OSNC 2010, nr 1, poz. 11).

Na skutek apelacji pozwanego, Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 30 lipca 2013 r. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że powództwo oddalił.

Nie zakwestionował ustalonego przez Sąd pierwszej instancji stanu faktycznego, ani podstawy prawnej roszczenia, odwołując się do mającej moc zasady prawnej uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75). W rezultacie rozważał zastosowanie art. 160 § 6 k.p.a. do oceny przedawnienia dochodzonego w sprawie roszczenia odszkodowawczego. Wskazał, że w świetle tego unormowania początek biegu terminu przedawnienia wyznacza ostateczna decyzja nadzorcza, a ściślej jej doręczenie stronie uprawnionej. Dopiero bowiem z chwilą doręczenia lub ogłoszenia decyzja zostaje wprowadzona do obrotu prawnego, wiąże organ administracyjny i stronę (por. art. 110 k.p.a.).

Zwrócił uwagę, że spór między stronami koncentrował się na kwestii oceny ostateczności decyzji nadzorczej, w sytuacji gdy pochodziła ona od samorządowego kolegium odwoławczego, a zainicjowane zostało postępowanie w trybie art. 127 § 3 k.p.a. Wskazał, że wyjaśnienie użytego w art. 160 § 6 k.p.a. pojęcia „decyzja ostateczna”, wymaga sięgnięcia przede wszystkim do art. 16 § 1 k.p.a. W tym przepisie wskazano, kiedy decyzja uzyskuje przymiot ostateczności, brak jest zaś podstaw do przyjęcia, aby w tym samym akcie prawnym nadano jednemu pojęciu różne znaczenia. W poprzednim brzmieniu art. 16 § 1 k.p.a. uznawał za ostateczną decyzję, od której nie przysługiwało odwołanie w administracyjnym toku instancji. Na gruncie tego stanu prawnego (odczytując przepis w powiązaniu z art. 127 § 3 k.p.a.), jego zdaniem, za ostateczne należało uznać między innymi decyzje wydane przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Wyłączając w tym wypadku tryb odwoławczy ustawodawca ograniczył tym samym zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.). Gwarancje procesowe dla strony zapewniono poprzez wprowadzenie dodatkowego, niedewolutywnego środka zaskarżenia - wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego jedynie odpowiednio stosować należało przepisy o odwołaniu. Niezależnie od kwalifikacji doktrynalnej (nadzwyczajny czy swoisty zwyczajny środek zaskarżenia), wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie przysługiwał „w toku instancji”, lecz służył weryfikacji decyzji już ostatecznej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 1996, III AZP 23/95, OSNP 1996, nr 15, poz. 205). Poza tym, odwołując się do poglądów doktryny przyjął, że tak ukształtowana regulacja nie uzasadnia twierdzenia o nadaniu wnioskowi o ponowne rozpoznanie sprawy charakteru funkcjonalnie i materialnie równoważnego z odwołaniem.

Wyraził zapatrywanie, że jak trafnie zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w powołanym wyroku, termin określony w art. 160 § 6 k.p.a. jest związany ze stwierdzeniem ostateczności decyzji, a nie z ostatecznym wyczerpaniem wszelkich przewidzianych w postępowaniu administracyjnym środków wzruszalności takiej decyzji. Czym innym jest zatem ustalenie, czy decyzja spełnia kryteria z art. 16 § 1 k.p.a., a czym innym - czy stronie przysługują przewidziane prawem środki oceny zgodności takiej decyzji z prawem. Bez znaczenia pozostaje tu zatem kwestia

wyboru dalszej drogi zaskarżenia w wewnętrznym postępowaniu administracyjnym, czy postępowaniu sądowo - administracyjnym. To, że od ostatecznych decyzji przysługuje szczególny środek, jakim jest skarga do sądu administracyjnego nie wpływa na bieg terminu przedawnienia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 63/01 OSNC 2004, nr 5, poz. 78). Jego zdaniem, w podobnych kategoriach rozpatrywać trzeba środki nadzwyczajne, a także wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy przez ten sam organ. Wszystkie one umożliwiają stronie jedynie sprawdzenie uprzedniego ostatecznego rozstrzygnięcia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2008, V CSK 204/08. LEX nr 527065 i wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie: z dnia 14 września 2011 r., ACa 258/11. LEX nr 1120101, z dnia 12 października 2012 r., I ACa 376/12, z dnia 18 października 2012, I ACa 316/12, z dnia 20 maja 2013 r., I ACa 1473/12 oraz z dnia 22 lutego 2013 r., I ACa 1280/12 – portal orzeczeń na stronie internetowej Sądu Apelacyjnego w Warszawie).

Podniósł, że za powyższą wykładnią przemawia także zmiana dokonana ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 11). Ustawa ta nadała nowe brzmienie art. 16 § 1 k.p.a., uznając za decyzje ostateczne te, od których nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy. Stwierdził, że dopiero w odniesieniu do decyzji wydanych po wejściu w życie nowelizacji, co nie dotyczy niniejszego przypadku, walor ostateczności może być rozumiany tak, jak domaga się tego powódka. Podniósł, że zastrzeżenia podnoszone w literaturze, przywoływane w pismach procesowych powódki, były podstawą do formułowania wniosków *de lege ferenda*, ostatecznie zaakceptowanych przez ustawodawcę, nie uzasadniały natomiast możliwości przyjęcia innej wykładni decyzji ostatecznej na gruncie dotychczasowej treści art. 16 § 1 k.p.a. Wskazał, że z uzasadnienia projektu (druk sejmowy 2987 z 2011 r.) wynika, iż projektodawca nie miał wątpliwości co do ostatecznego charakteru decyzji wydawanych przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze. Z uwagi jednak na występujące rozbieżności w praktyce administracyjnej, za konieczną



uznano interwencję ustawową. Nowela wprowadziła więc zmianę w stosunku do obowiązującego wcześniej stanu prawnego.

Sąd Apelacyjny odwołał się także do względów celowościowych. Wskazał, że strona, która otrzymuje decyzję nadzorczą jest informowana - jak w niniejszej sprawie - o tym, iż ma do czynienia z decyzją ostateczną. Przy świadomości treści regulacji z art. 160 § 6 k.p.a., 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.

W tym stanie rzeczy, nie zgodził się z poglądem Sądu pierwszej instancji, że na bieg terminu przedawnienia miało wpływ postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta m.st. Warszawy decyzji z dnia 11 września 2007 r. Termin przedawnienia przewidziany § 6 art. 160 k.p.a. zawsze rozpoczynał swój bieg w dniu, w którym decyzja nadzorcza stawała się ostateczna, bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła (por. wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08, LEX nr 528228; wyrok z dnia 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07, LEX nr 515705, wyrok z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07, LEX nr 371425, uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05, OSNC 2006, nr 7-8, poz.114).

Podkreślił, że podniesienie zarzutu przedawnienia jest wyrazem realizacji przysługującego stronie prawa podmiotowego. Uznanie, że skorzystanie z tego prawa stanowi jego nadużycie (art. 5 k.c.), może mieć zatem charakter wyjątkowy, uzasadniony nadzwyczajnymi okolicznościami, czemu wielokrotnie dawał wyraz w swoich orzeczeniach Sąd Najwyższy (por. m.in. wyrok z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 536/09 LEX 585765 wraz z powołanym w nim orzecznictwem). Przy ocenie, czy zarzut przedawnienia stanowi nadużycie prawa, rozstrzygające znaczenie mają okoliczności konkretnego wypadku, zachodzące po stronie poszkodowanego oraz osoby zobowiązanej do naprawienia szkody. Znaczenie ma zwłaszcza charakter uszczerbku, jakiego doznał poszkodowany, przyczyna opóźnienia w dochodzeniu roszczenia i czas jego trwania.

Powódka w istocie nie wskazała przyczyn, dla których pozew nie został wniesiony przed upływem trzyletniego okresu przedawnienia. Nie może być uznane za wystarczające samo odwołanie do niejasności interpretacyjnych dotyczących pojęcia „ostatecznej decyzji” w przepisach prawa administracyjnego, czy konieczności potwierdzenia przesłanki szkody. Skoro bowiem rozbieżności takie istniały, to tym bardziej powódka, działając racjonalnie, powinna zachować ostrożność i złożyć pozew przed upływem terminu wynikającego z niekorzystnej dla niej wykładni przepisów, tak jak czynili to inni właściciele gruntów warszawskich, będący w analogicznej wszak sytuacji prawnej.

Nie można również dopatrzeć się w stanie sprawy okoliczności świadczących o nadużyciu prawa leżących po stronie pozwanego. Pozwany w początkowym etapie procesu sformułował zarzut przedawnienia, nie wprowadzał też wcześniej powódki w błąd co do jej uprawnień, czy możliwości ich pozaprosesowej realizacji. Samo dopuszczenie się przez Państwo deliktu administracyjnego, czy też jego bezczynność w kwestii odszkodowania, bądź wreszcie niedostatki legislacyjne, czy rozbieżności w orzecznictwie, jego zdaniem nie mogą mieć w sprawie znaczenia przesądzającego. Przyjęcie poglądu odmiennego wyłączałoby bowiem w istocie możliwość podniesienia przez pozwanego zarzutu przedawnienia w sprawach odszkodowawczych.

Z powyższych względów uznał, że uchylenie się przez pozwanego od obowiązku zapłaty było skuteczne, a to czyniło apelację uzasadnioną i w rezultacie zbędną okazała się ocena pozostałych zarzutów skarżącego.

W skardze kasacyjnej opartej na podstawie naruszenia prawa materialnego powódka zarzuciła naruszenie art. 160 § 6 k.p.a. w związku 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) w związku z art. 16 § 1 k.p.a. w brzemieniu sprzed noweli wprowadzonej z dniem 11 kwietnia 2011 r. przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 6, poz. 18) w związku z art. 127 § 3 k.p.a., art. 15 k.p.a., art. 156 § 1 k.p.a. oraz art. 2, 32 ust. 1 i 78 Konstytucji. Wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie

sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie wyroku i oddalenie apelacji pozwanego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Jak wynika już z powyższych uwag, zaskarżony wyrok został oparty na ocenie, że roszczenie powódki jest przedawnione i nie istniały okoliczności uzasadniające przyjęcie, iż podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia było nadużyciem prawa sprzecznym z art. 5 k.c. W tym stanie rzeczy, zasadniczym zagadnieniem w sprawie było rozstrzygnięcie kwestii, "czy zdarzeniem prawnym, które zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. wyznacza początek terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., a której nieważność albo wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono decyzją właściwego ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego po tym dniu (uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75) oraz przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18), jest wydanie w pierwszej instancji decyzji nadzorczej, od której stronie przysługiwał wniosek do właściwego organu o ponowne rozpatrzenie sprawy, czy też dopiero wydanie kolejnej decyzji przez ten sam organ w wyniku złożenia takiego wniosku na zasadzie art. 127 § 3 k.p.a.?"

Zagadnienie to uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 76/14 (dotychczas nieopublikowaną) zostało rozstrzygnięte w następujący sposób: „jeżeli w wyniku wydania przed dniem 1 września 2004 r. decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, strona poniosła szkodę, a właściwy minister lub samorządowe kolegium odwoławcze stwierdziło – po tym dniu, lecz przed dniem 11 kwietnia 2011 r. – nieważność tej decyzji albo jej wydanie z naruszeniem prawa, termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a. rozpoczyna bieg z chwilą bezskutecznego upływu terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w razie jego złożenia – z chwilą

wydania decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy (por. także powołany w skardze wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2011 r., I CSK 601/10, LEX nr 898247, a także wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2013 r., I CSK 732/12 i z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13 niepubl.).

Uchwała ta została podjęta po przedstawieniu tego zagadnienia przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, który w jego uzasadnieniu wskazał także na odmienną linię judykatury (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08, OSNC-ZD, nr D, poz.94, z dnia 6 listopada 2013 r., IV CSK 133/13 i z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13 niepubl.)

W uzasadnieniu uchwały składu powiększonego zwrócono uwagę, że obecne sformułowanie art. 16 § 1 k.p.a. sprawia, iż *de lege lata* ostateczność decyzji nadzorczej wydanej przez ministra lub samorządowe kolegium została uzależniona od tego, czy strona w określonym terminie wystąpiła do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Dla tego terminu - na podstawie odesłania zawartego w art. 127 § 3 *in fine* k.p.a. – ma znaczenie art. 129 § 2 k.p.a., zgodnie z którym odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie - od dnia jej ogłoszenia stronie. Oznacza to, że jeżeli strona w terminie czternastu dni od doręczenia jej decyzji nadzorczej ministra albo samorządowego kolegium odwoławczego - ewentualnie od dnia ogłoszenia tej decyzji - zwróciła się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, to skutek w postaci ostateczności decyzji nadzorczej następuje dopiero z dniem wydania decyzji w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy i od tego dnia powinien być liczony trzyletni termin przedawnienia, o którym mowa w art. 160 § 6 k.p.a. W razie niezłożenia przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w ustawowym terminie, decyzja staje się ostateczna z upływem 14 dni od doręczenia (ogłoszenia) jej decyzji nadzorczej. Ta chwila określa wówczas początek biegu przedawnienia omawianego roszczenia.

W sprawie jednak decyzje Samorządowe Kolegium Odwoławcze wydawało w stanie prawnym obowiązującym do dnia 10 kwietnia 2011 r. W powołanej uchwale Sąd Najwyższy wskazał, że za zapatrywaniem, iż decyzje nadzorcze ministra i samorządowego kolegium odwoławczego uzyskiwały wtedy przymiot

ostateczności z chwilą ich doręczenia (ogłoszenia) stronie, niezależnie od tego, czy złożyła ona wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.), przemawia niewątpliwie wykładnia językowa art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. w poprzednim brzmieniu.

Postawił jednak pytanie, czy wykładnia językowa - będąca bez wątpienia podstawowym i pierwszoplanowym sposobem interpretacji przepisów - jest miarodajna i prawidłowa do ustalenia sensu zwrotu „decyzja ostateczna” w kontekście art. 160 § 6 k.p.a. Można twierdzić, że właściwa wykładnia art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 11 kwietnia 2011 r.) powinna uwzględniać również inne unormowania kodeksu postępowania administracyjnego, a w omawianym wypadku polegać w szczególności na uzgodnieniu treści tego przepisu z treścią normatywną art. 160 § 6 w związku z art. 127 § 3 k.p.a. i przyjęciu, iż wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a., stanowi środek odwoławczy, a nie nadzwyczajny środek zaskarżenia albo tzw. remonstrację. Można także przyjmować, że stanowi on - co przed nowelą z 2010 r. przyznawali nawet autorzy, klasyfikujący doktrynalnie wniosek o ponowne rozpatrzenie, jako pojęcie niemieszczące się w zakresie „odwołania w administracyjnym toku instancji” - co najmniej odpowiednik lub surogat odwołania.

Sąd Najwyższy zauważył, że gdyby istotnie pierwsza decyzja organu, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a., była ostateczna, to oznaczałoby to, iż w tej samej sprawie są wydawane kolejno dwie decyzje ostateczne, co sprzeciwiałoby się powadze rzeczy osądzonej i uzasadniałoby stwierdzenie - stosownie do art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. - nieważności decyzji nadzorczej wydanej w wyniku rozpatrzenia wniosku, skoro z formalnego punktu widzenia decyzja dotyczyłaby sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Jego zdaniem, nie bez znaczenia dla wykładni art. 160 § 6 k.p.a. pozostaje też argumentacja celowościowa i logiczna; nie można bowiem pomijać faktu, że w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy mogło dojść do merytorycznej zmiany poprzedzającej decyzji nadzorczej właściwego organu i np. stwierdzenia jedynie – zamiast nieważności

decyzji pierwotnej – wydania jej z rażącym naruszeniem prawa z powodu nieodwracalnych skutków prawnych.

Zauważył, że uznanie jako ostatecznej, w razie ponownego rozpoznania sprawy, wyłącznie drugiej decyzji nadzorczej zapobiega tej komplikacji prawnej, gdyż w takiej sytuacji nie występują dwie ostateczne decyzje rozstrzygające daną sprawę w różny sposób. Inaczej mówiąc, w wyniku zastosowania do art. 16 § 1 zdanie pierwsze w zw. z art. 160 § 6 k.p.a. wykładni logicznej i celowościowej dochodzi do rozstrzygnięcia pożądanego z punktu widzenia praktycznego, gdyż dopiero w wyniku kolejnej decyzji sytuacja prawna strony domagającej się naprawienia szkody zostaje rzeczywiście ostatecznie ukształtowana. Co więcej, to druga decyzja stanowi właściwą podstawę dochodzenia roszczenia odszkodowawczego; strona zainteresowana np. zwrotem wywłaszczonej nieruchomości nie może już oczekiwać wydania decyzji w tym przedmiocie, a zamiast tej możliwości pozostaje jej jedynie domaganie się naprawienia wyrządzonej szkody.

Według Sądu Najwyższego, za stanowiskiem przyjętym w powołanej uchwale przemawia także uzasadnienie noweli z 2010 r., gdyż przyznaje się w nim dotychczasową niespójność przepisów postępowania administracyjnego w omawianym zakresie. W jednych z nich rozumie się decyzje ostateczne na gruncie art. 16 k.p.a. przed jego nowelizacją, jako decyzje, od których nie przysługuje odwołanie, a w innych, jak np. w art. 127 § 3 k.p.a., do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nakazuje się stosować odpowiednio przepisy o odwołaniu, a więc traktować ten wniosek na równi z odwołaniem. Wskazał, że tezę tę potwierdza art. 52 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 270), który od chwili wprowadzenia do porządku prawnego stanowi, że przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W uzasadnieniu cytowanej uchwały Sąd Najwyższy, odwołał się także do poczucia słuszności i sprawiedliwości. Wskazał, że rozpoznając sprawę obecnie nie

powinno się różnie traktować spraw sprzed i po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w 2011 r., gdyż zmiana art. 16 k.p.a. nastąpiła zgodnie z przytoczonymi wcześniej argumentami, wskazującymi na trafność jej dokonania.

Zwrócił także uwagę na aspekt prokonstytucyjny. Jego zdaniem, nie można było pomijać zasady ochrony własności i prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie (art. 21 Konstytucji), zasady równej dla wszystkich ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji), ogólnego prawa do równego traktowania i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji), a także powszechnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji).

W końcu podniósł, że nie jest obojętne, iż pojęcie odwołania w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego nie zostało zdefiniowane. Z systematyki tych przepisów wynika jednak, że ustawodawca uznał za właściwe zlokalizowanie środka prawnego w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w rozdziale zatytułowanym „Odwołanie”. Ustawodawca co prawda nie zachował w tym względzie konsekwencji, gdyż początkowo w art. 16 k.p.a. *expressis verbis* powiązał ostateczność decyzji jedynie z „odwołaniem w toku instancji”, jednak ten mankament legislacyjny nie powinien decydować o przyjęciu, że pojęcie „odwołania” na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w ujęciu redakcyjnym obowiązującym przed dniem 11 kwietnia 2011 r. nie obejmowało wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Okoliczność, że w art. 16 k.p.a. wniosku o ponowne rozpoznanie nie nazwano wprost odwołaniem, nie przemawia przeciwko przypisaniu temu wnioskowi cech odwołania, skoro taki jego charakter procesowy należy wyprowadzić, zarówno z lokalizacji środka prawnego, jak i z zastosowania wykładni funkcjonalnej.

Podniesione w uchwale składu powiększonego argumenty są tej wagi, że nie pozwalają odeprzeć postawionego w skardze zarzutu kasacyjnego i wymagają rozważenia na nowo przez Sąd Apelacyjny zarzutu przedawnienia roszczenia, co uzasadniało uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania (art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.).

