

*Sygn. akt I ACa 376/12*

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2012 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

**Przewodniczący – Sędzia SA Barbara Trębska**

**Sędzia SA Dorota Markiewicz**

**Sędzia SO (del.) Joanna Zaporowska (spr.)**

**Protokolant apl. sędz. Joanna Malińska**

po rozpoznaniu w dniu 12 października 2012 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa W. O.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 30 listopada 2011 r.

sygn. akt XXIV C 210/11

**I. oddala apelację;**

**II. nie obciąża powoda obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.**

Sygn. akt I ACa 376/12

## UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 22 lutego 2011 r. powód W. O. wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...)

kwoty 799 200 zł

z odsetkami od dnia wytoczenia powództwa, tytułem odszkodowania za rzeczywistą szkodę poniesioną wskutek przejęcia na własność państwa, bez odszkodowania, niezabudowanej nieruchomości położonej we wsi N., w części mu przypadającej, tj. 1/2, nabytej w drodze spadkobrania.

Pozwany Skarb Państwa nie uznał żądania pozwu, podnosząc zarzut przedawnienia roszczenia.

Wyrokiem z dnia 30 listopada 2011 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo, nie obciążając powoda kosztami postępowania.

Poczynił następujące ustalenia faktyczne: Nieruchomość rolna położona we wsi N., stanowiąca działkę nr (...), o powierzchni 3,33 ha, stanowiła własność S. i E. małż. O.. Spadek po rodzicach nabyli ich synowie, T. O. i W. O., powód w niniejszej sprawie, po połowie.

W dniu 1 czerwca 1976 r. Naczelnik Gminy P. wydał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie przejęcia na własność Skarbu Państwa w/w nieruchomości, a następnie decyzją z 1977 r. przejął ją bez odszkodowania na własność Skarbu Państwa, zaś kolejną decyzją z 1977 r. – przekazał w użytkowanie na rzecz Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w P.. Dnia 12 stycznia 1990 r. nieruchomość przeszła na własność tej Spółdzielni, która zbyła ją na rzecz osób trzecich.

Dnia 30 października 2007 r. na wniosek T. O. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. wydało decyzję, na mocy której odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji Naczelnika Gminy P. z 1977 r. o przejęciu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, wobec wywołania nieodwracalnych skutków prawnych oraz stwierdziło wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa.

T. O. oraz W. O. złożyli do Samorządowego Kolegium Odwoławczego wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, w wyniku czego decyzją z dnia 28 lutego 2008 r. utrzymano w mocy decyzję z dnia 30 października 2007 r.

Decyzję z dnia 30 października 2007 r. doręczono powodowi przed dniem 22 lutego 2008 r.

Wartość przejętej nieruchomości, według stanu z dnia wydania niezgodnej z prawem decyzji, a cen z daty orzekania, wynosiła 1 598 400 zł, zaś udziału w wysokości 1/2 - 799 200 zł.

Stan faktyczny nie był przedmiotem sporu między stronami.

Sąd Okręgowy wskazał, że decyzja, której nieważność stwierdziło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. w dniu 30 października 2007 r., zapadła przed 1 września 2004 r., czyli przed uchyleniem art. 160 k.p.a., co implikuje przyjęcie za podstawę prawną zgłoszonego żądania art. 160 k.p.a. Zgodnie bowiem z art. 5 nowelizacji kodeksu cywilnego z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), wprowadzającej nowe regulacje dotyczące odpowiedzialności za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem władzy publicznej, zmiany nią wprowadzone nie mają zastosowania do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy (uchwała SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75).

Wobec stwierdzenia na podstawie art. 158 § 2 w zw. z art. 156 § 2 k.p.a. wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa, której skutkiem było odjęcie poprzednikom prawnym powoda prawa do przedmiotowej nieruchomości, powodowi przysługiwało roszczenie odszkodowawcze w oparciu o art. 160 § 1 i 2 k.p.a. Zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a. – w brzmieniu przed jego uchyleniem – stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. W myśl art. 160 § 2 k.p.a. do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 k.c. Odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji (§ 3), roszczenie służy wówczas w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności. Aby zobowiązany poniósł odpowiedzialność za normalne następstwa działania (art. 361 § 1 k.c.) konieczne jest ustalenie faktu wystąpienia i rozmiarów szkody. Powód wszystkie te okoliczności wykazał. Pozwany podniósł jednak zarzut przedawnienia roszczenia. Zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 156

§ 1. Spór między stronami dotyczył rozumienia pojęcia „decyzji ostatecznej”, o której mowa w wyżej zacytowanym przepisie, czy jest nią ta, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, czy też – w przypadku złożenia wniosku

o ponowne rozpoznanie sprawy – dopiero decyzja zapadła w wyniku rozpoznania tego ostatniego wniosku. Sąd Okręgowy wskazał, że pokrzywdzony może żądać przed sądem odszkodowania już z chwilą uzyskania ostatecznej decyzji o wydaniu dotyczącej go decyzji z rażącym naruszeniem prawa, przy czym nie niweczy tej możliwości istnienie uprawnienia do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, czy skorzystanie z takiego uprawnienia. Nie ma zatem powodów, by

w przypadku wydania ostatecznej decyzji, od której pokrzywdzony może jeszcze złożyć wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, nie obliczać terminu przedawnienia od chwili doręczenia tej ostatecznej decyzji.

Oznacza to, że w niniejszej sprawie trzyletni termin przedawnienia roszczenia należało obliczyć od chwili doręczenia powodowi decyzji z 30 października 2007 r., czyli przed 22 lutego 2008 r. Termin przedawnienia zatem istotnie upłynął i zarzut pozwanego był wobec tego skuteczny. Sąd Okręgowy przy takim rozumieniu decyzji ostatecznej powołał się na wykładnię literalną oraz celowościową przepisu art. 160 § 6 k.p.a. w powiązaniu z art. 16 k.p.a. oraz orzecznictwo Sądu Najwyższego, dotyczące wykładni tych przepisów w brzmieniu sprzed 11 kwietnia 2011 r. Dopiero bowiem na skutek zmiany wprowadzonej nowelizacją k.p.a. z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 6, poz. 18) za ostateczne uznane zostały decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy. Zmiana ta, jako wprowadzona później, nie może mieć jednak zastosowania w niniejszym przypadku. Wobec upływu terminu przedawnienia roszczenia powództwo zostało zatem oddalone.

Podstawą rozstrzygnięcia o kosztach był art. 102 k.p.c., zastosowany ze względu na trudną sytuację materialną powoda i specyfikę sprawy.

Apelację od orzeczenia Sądu pierwszej instancji złożył powód, zarzucając:

1. naruszenie art. 160 § 6 k.p.a. w brzmieniu przed jego uchyleniem w zw. z art. 5 k.c. poprzez uznanie zarzutu przedawnienia w sytuacji, gdy skorzystanie z niego stanowiło nadużycie prawa,
2. naruszenie art. 16 § 1 k.p.a. przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, co doprowadziło do błędu w ustaleniach faktycznych polegających na wadliwym ustaleniu daty, od której należy liczyć termin przedawnienia i przyjęciu, że ostateczną jest decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 30 października 2007 r.,
3. naruszenie art. 233 k.p.c. poprzez nierozważenie w sposób wszechstronny zebranego w sprawie materiału dowodowego, a także niewyjaśnieniu wszystkich istotnych okoliczności, dowolną i sprzeczną z zasadami logicznego rozumowania ocenę dowodów, poprzez wybiórcze potraktowanie dowodów w postaci decyzji administracyjnych Samorządowego Kolegium Odwoławczego i przyjęcie za podstawę rozstrzygnięcia dowolnie wybranej przez sąd decyzji administracyjnej.

W konkluzji apelujący wnosił o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa przez zasądzenie od strony pozwanej na jego rzecz kwoty 799 200 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wytoczenia powództwa, ewentualnie o uchylenie tego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje: apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności wskazać należy na nietrafność zarzutu naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisów postępowania, a w szczególności art. 233 § 1 k.p.c., poprzez nierozważenie w sposób wszechstronny zebranego w sprawie materiału dowodowego, a także niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności. Zarzut ten jest w istocie niezrozumiały, mając na uwadze, że stan faktyczny sprawy nie był przedmiotem sporu między stronami. Sąd Okręgowy ustalił stan faktyczny w oparciu o dokumenty, których prawdziwość nie była kwestionowana. Wbrew wywodowi

uzasadnienia apelacji ocena mocy wiążącej decyzji administracyjnych Samorządowego Kolegium Odwoławczego nie leży

w sferze ustaleń faktycznych, lecz oceny prawnej sprawy. Reasumując, stan faktyczny został przez Sąd Okręgowy ustalony prawidłowo, ma oparcie

w zebranych w sprawie i w zasadzie niekwestionowanych dowodach, może być zatem podstawą dalszych rozważań.

Za prawidłowe uznać też należy stanowisko Sądu pierwszej instancji, że decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia

30 października 2007 r., na mocy której odmówiono stwierdzenia nieważności decyzji Naczelnika Gminy P. z 1977 r. o przejęciu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, wobec wywołania nieodwracalnych skutków prawnych oraz stwierdzono wydanie tej decyzji z rażącym naruszeniem prawa, była decyzją ostateczną. Dopiero zmiana przepisu art. 16 § 1 k.p.a., dokonana nowelizacją

z dnia 11 kwietnia 2011 r. (Dz. U. Nr 6, poz. 18) wprowadziła zasadę, zgodnie

z którą ostatecznymi stały się decyzje, od których nie służy odwołanie

w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przepis ten w jego wcześniejszym brzmieniu, który ma zastosowanie w niniejszej sprawie, istotnie wywoływał kontrowersje tak w piśmiennictwie jak i judykaturze. Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy przez jednych uznawany był bowiem za środek prawny zwyczajny, zaś przez innych nadzwyczajny. Sąd Okręgowy opowiedział się za tym drugim stanowiskiem, a swój pogląd szeroko

i przekonywująco uzasadnił. Z przedstawioną argumentacją prawną należy się zgodzić. Istotną cechą wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, sprzed nowelizacji k.p.a., o której mowa wyżej, jest jego niedewolutywność. Wymóg odpowiedniego stosowania w tym przypadku przepisów dotyczących odwołań od decyzji powoduje, że do wywołanego wnioskiem postępowania nie będą miały zastosowania te przepisy, które związane są z dewolutywnością odwołania. Konstatacja ta utwierdza w przekonaniu, że za decyzję ostateczną należy uznać jedynie pierwszą decyzję samorządowego Kolegium Odwoławczego, nawet wówczas, gdy strona złoży wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy po myśli art. 127 § 3 k.p.a. Za taką wykładnią omawianych przepisów opowiadał się Sąd Najwyższy (np. w wyrokach z 13 lutego 1996, III AZP 23/95, OSNP 1996/15/205

i z 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08, LEX 527065), jak również Sąd Apelacyjny w Warszawie (np. w wyrokach z 14 września 2011 r. IACa 258/11, LEX 1120101, czy też z dnia 15 lipca 2011 r. IACa 233/11, którego kopia została złożona do akt niniejszego postępowania). Przemawia za nią również analiza uzasadnienia projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego (druk sejmowy 2987 z 2011 r.), która doprowadziła między innymi do zmiany brzmienia art. 16. W uzasadnieniu tym wskazuje się, że proponowana zmiana art. 16 Kodeksu ma na celu rozstrzygnięcie istniejących wątpliwości w zakresie decyzji wydawanych przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze. Zgodnie bowiem z brzmieniem przepisu – jak wskazano w uzasadnieniu projektu – decyzje te, jako decyzje od których nie służy odwołanie, są ostateczne (choć wywołują w praktyce szereg wątpliwości). Nie jest zatem uprawnione twierdzenie zawarte w uzasadnieniu apelacji, że zmiana art. 16 § 1 k.p.a. wprowadzona nowelą z dnia 3 grudnia 2010 r. miała na celu jedynie doprecyzowanie tego przepisu, nowela wprowadziła bowiem zasadniczą zmianę przepisu w stosunku do obowiązującego wcześniej stanu prawnego. Jak z powyższego wynika nie sposób uznać za zasadny, podniesiony w apelacji zarzut naruszenia art. 16 § 1 k.p.a., przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie.

Przyjmując zatem jako prawidłową przyjętą przez Sąd Okręgowy interpretację wyżej wskazanych przepisów, należy również zaaprobować wynikającą z tego

w następnej kolejności konkluzję o przedawnieniu roszczenia powoda. Trzyletni termin dochodzenia roszczenia, o którym mowa w art. 160 § 6 k.p.a. należało bowiem liczyć od doręczenia mu decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 30 października 2007 r., co, jak wynika

z niekwestionowanych ustaleń Sądu pierwszej instancji, miało miejsce przed dniem 22 lutego 2008 r. Skoro natomiast powództwo wytoczone zostało 22 lutego 2011 r., zarzut przedawnienia roszczenia, podniesiony przez stronę pozwaną, okazał się trafny.

Apelujący zarzucił również naruszenie art. 160 § 6 k.p.a. w związku z art. 5 k.c., poprzez uznanie zarzutu przedawnienia podniesionego przez pozwanego w sytuacji, kiedy skorzystanie z tego zarzutu stanowiło nadużycie prawa. I z tym twierdzeniem nie sposób się zgodzić. 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 szczególnymi okolicznościami, czemu wielokrotnie dawał wyraz Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach (por. m.in. wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 536/09 LEX 585765 wraz z powołanym w uzasadnieniu orzecnictwem). W wyroku z dnia 7 lutego 2007 r. Sąd Najwyższy wskazał, że norma art. 5 k.c. ma charakter wyjątkowy i może być zastosowana tylko po wykazaniu wyjątkowych okoliczności. Przy ocenie, czy zarzut przedawnienia stanowi nadużycie prawa, rozstrzygające znaczenie mają okoliczności konkretnego wypadku, zachodzące po stronie poszkodowanego oraz osoby zobowiązanej do naprawienia szkody. W szczególności ma znaczenie charakter uszczerbku, jakiego doznał poszkodowany, przyczyna opóźnienia w dochodzeniu roszczenia i czas jego trwania. Zgadzając się z przedstawioną wyżej tezą i przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że podniesienie w apelacji zarzutu nadużycia prawa nie jest trafne.

Po pierwsze, nadużycie prawa podmiotowego w związku z podniesieniem zarzutu przedawnienia nie było przedmiotem jakichkolwiek twierdzeń powoda w toku postępowania przed Sądem pierwszej instancji. Powód, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, nie wskazał na czym nadużycie prawa miałyby polegać. Co więcej, strona powodowa przedstawiała taką wykładnię przepisów prawa, będących podstawą rozstrzygnięcia, która miała wykazać, że opóźnienia w dochodzeniu roszczenia nie ma. Zarzut nadużycia prawa pojawił się pierwszy raz dopiero w apelacji, ze względu na niekorzystne dla powoda rozstrzygnięcie.

Po drugie powód nie wykazał przyczyn dla których pozew nie został wniesiony przed upływem trzyletniego okresu przedawnienia. Nawet jeśli czekał na rozstrzygnięcie swojego odwołania od decyzji z dnia 30 października 2007 r. to nie wskazał przyczyn, dla których nie wystąpił z roszczeniem niezwłocznie po wydaniu drugiej decyzji, tj. po 28 lutego 2008 r. Powód nie twierdził nawet, a tym bardziej nie udowodnił, że istniały w tym względzie jakieś szczególne przyczyny. Nie bez znaczenia jest i to, że do wydania drugiej decyzji doszło z jego (i jego brata) inicjatywy, miał więc pełną świadomość przebiegu postępowania administracyjnego.

Przyczyną usprawiedliwiającą opóźnienie w dochodzeniu roszczenia nie mogą być również eksponowane w apelacji rozbieżności w orzecnictwie i doktrynie co do rozumienia pojęcia „ostatecznej decyzji” w przepisach prawa administracyjnego, przed zmianą art. 16 § 1 k.p.a. Skoro bowiem rozbieżności takie istniały, to tym bardziej powód, działając racjonalnie, powinien zachować ostrożność i złożyć pozew przed upływem terminu wynikającego z niekorzystnej dla niego interpretacji przepisów. Uczynił to brat powoda, zachowując stosowne terminy, i w związku z tym uzyskał korzystne dla siebie rozstrzygnięcie, którego kopia znajduje się w aktach niniejszej sprawy.

Nie można podzielić na koniec poglądu apelacji, że za nieuwzględnieniem zarzutu przedawnienia powinno przemawiać to, że pozwanym w niniejszym procesie jest Skarb Państwa. Okoliczność ta sama w sobie nie prowadzi do skutku oczekiwanego przez apelującego. Powód nie wykazał, że pozwany, wykorzystując swoje możliwości, działał w sposób nieetyczny, prowadzący do powstrzymywania się przez powoda z wystąpieniem z roszczeniem odszkodowawczym, a następnie podniósł zarzut przedawnienia. Taka sytuacja w niniejszym przypadku nie miała jednak miejsca. Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r., I PK 258/10 (LEX 1001280) niezmiernie istotne jest także ustalenie ... co do tego, że pozwanemu nie można przypisać bezprawnego i zwinionego działania lub zaniechania.

W niniejszej sprawie takiego działania czy zaniechania stronie pozwanej istotnie przypisać nie można.

Mając to wszystko na uwadze orzeczono jak w punkcie I. sentencji wyroku (art. 385 k.p.c.). Podstawą rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego były przepisy art. 102 i 108 § 1 k.p.c. Za nieobciążeniem powoda tymi kosztami

przemawiała jego trudna sytuacja materialna, która była podstawą częściowego zwolnienia go od kosztów sądowych, tak przed Sądem pierwszej jak i drugiej instancji.