

*Sygn. akt I ACa 1331/13*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 marca 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Robert Obrębski

Sędziowie: SA Edyta Mroczek (spr.)

SA Hanna Muras

Protokolant: st. sekr. sąd. Monika Likos

po rozpoznaniu w dniu 7 marca 2014 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa E. K., M. W. (1), G. O., M. W. (2), W. D., M. L., H. W. (1), Z. W. W. (1), W. W. (2) i G. W.

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...)

na skutek apelacji powodów E. K., M. W. (1), G. O., M. W. (2), W. D., M. L.,

H. W. (1), Z. W. W. (1) i G. W.

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 26 kwietnia 2013 r. sygn. akt I C 1090/08

**1. oddala apelację,**

**2. nie obciąża powodów E. K., M. W. (1), G. O., M. W. (2), W. D., M. L., H. W. (1), Z. W. W. (1) i G. W. kosztami zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.**

(...)

## UZASADNIENIE

Powodowie: E. K., H. W. (1), M. W. (1), G. O., M. W. (2), W. D., G. W., W. W. (2), Z. W. i M. L. po ostatecznym sprecyzowaniu powództwa wnieśli o zasądzenie łącznej kwoty 15 196 548,50 zł, tj. po 1 266 379 zł na rzecz E. K., H. W. (1) i M. W. (1), po 1 899 569 zł na rzecz G. O., M. W. (2), M. L., po 633 190 zł na rzecz G. W., Z. W. i W. W. (2) oraz kwotę 3 799 137 zł dla W. D. tytułem odszkodowania za odebraną orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 11 listopada 1957 roku nieruchomości zapisaną w tabeli likwidacyjnej byłej wsi C. pod nr (...), a wchodzącą obecnie w skład działek ewidencyjnych o nr (...) z obrębu (...)

Pozwany Skarb Państwa – Prezydent (...) W. i Wojewoda (...) wniósł o oddalenie powództwa podnosząc m.in. zarzut braku legitymacji czynnej po stronie powodów oraz zarzut przedawnienia roszczenia.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2013 r. oddalił powództwo oraz nie obciążył powodów kosztami procesu. Powyższe rozstrzygnięcie zapadło na podstawie następujących ustaleń faktycznych i rozważań prawnych.

P. i H. W. (2) byli właścicielami niezabudowanej nieruchomości opisanej w tabeli likwidacyjnej byłej wsi C. pod nr (...) o pow. 7229 m<sup>(2)</sup>, stanowiącej obecnie część działek o nr ewidencyjnym(...) z obrębu ewidencyjnego (...) Przedmiotowa nieruchomość z dniem 21 listopada 1945 roku, na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) /Dz. U. nr 50, poz. 279/, przeszła na własność Gminy (...). W., a następnie stała się własnością Skarbu Państwa.

Wnioskiem z dnia 31 stycznia 1949 roku P. i H. W. (2) wystąpili do Zarządu Miejskiego (...) W. o przyznanie im prawa własności czasowej do w/w nieruchomości. Orzeczeniem administracyjnym z dnia 11 listopada 1957 roku (znak:(...)) Prezydium Rady Narodowej w (...). W. odmówiło wnioskodawcom przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości.

P. i H. W. (2), mieli czworo dzieci: W. W. (4), J. O., M. K. (1) i M. W. (3). Na mocy postanowienia Sądu Powiatowego dla m. st. Warszawy w Warszawie z dnia 24 lutego 1972 roku oraz postanowienia Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy w Warszawie z dnia 26 lipca 1979 nabyli oni odpowiednio spadek po P. W., a następnie po H. W. (2). Natomiast spadek po M. K. (2) postanowieniem Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy w Warszawie z dnia 08 stycznia 1982 roku w całości nabyła córka W. D.. Z kolei spadek po J. O. postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w Warszawie z dnia 10 lipca 1998 r. nabyli G. O. oraz M. W. (2) po 1/2 części każdy. Spadek po W. W. (4) postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w W. z dnia 4 marca 1999 r. nabyli żona H. W. (1), córka E. K. oraz syn M. W. (1) po 1/3 części każdy. Spadek po M. W. (3) postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy M. w W. z dnia z dnia 25 maja 1999 r. nabyli syn K. W. oraz córka M. L., zaś spadek po K. W. na podstawie aktu poświadczenia dziedziczenia nabyli w równych częściach po 1/3 żona G. W. oraz synowie Z. W. i W. W. (2).

Decyzją z dnia 15 września 2005 roku Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. w sprawie o sygnaturze (...) stwierdziło wydanie z naruszeniem prawa orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w(...) W. z dnia 11 listopada 1957 roku w zakresie dotyczącym nieruchomości gruntowej, wchodzącej obecnie w skład działek ew. o nr (...) z obrębu(...), jednak z uwagi na nieodwracalne skutki prawne orzeczenia, odmówiło stwierdzenia jego nieważności w tej części oraz w zakresie działki ew. o nr (...) z powyższego obrębu przekazało sprawę do rozpatrzenia Ministrowi Infrastruktury zgodnie z właściwością.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej powyższym orzeczeniem w dniu 05 października 2005 roku złożyła powódka E. K.. Decyzją z dnia 30 listopada 2005 roku Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. w sprawie o sygn. akt(...) utrzymało zaskarżoną decyzję z dnia 15 września 2005 roku w mocy.

Powierzchnia nieruchomości, której dotyczy roszczenie wynosi 7 153 m<sup>2</sup>, a wartość prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości gruntowej według stanu na 11 listopada 1957 roku wynosi obecnie kwotę 15 196 548,50 zł.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o kserokopie dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy. Dowody z dokumentów - decyzje administracyjne oraz orzeczenia Sądów, korzystając z materialnej mocy dowodowej wynikającej z treści art. 244 k.p.c., stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Wnioski wpływające z treści sporządzonych opinii biegłych mgr inż. M. C. oraz inż. S. M. przyjęte zostały jako wiarygodne dowody mogące stanowić podstawę ustaleń faktycznych w zakresie wartości prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości.

Postanowieniem z dnia 29 maja 2009 r., na podstawie art. 67 § 2 k.p.c., Sąd ustalił, że Skarb Państwa jest reprezentowany w niniejszym procesie przez Wojewodę (...) i zwolnił od udziału w sprawie Prezydenta(...) W. jako reprezentanta Skarbu Państwa, ponieważ uznał, że jest to następca organu, który wydał wadliwą prawnie decyzję - Prezydium Rady Narodowej w (...) W..

Sąd Okręgowy wskazał, że zastosowanie w tej sprawie ma przepis art. 160 k.p.a., przywołując uchwałę pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 roku sygn. akt III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75), która przesądziła

kwestię dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z ostateczną decyzją wydaną przed dniem 1 września 2004r. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną 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, 3 i 6 k.p.a. Sąd Najwyższy wskazał nadto, że jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

Wobec stwierdzenia na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. wydania z naruszeniem prawa decyzji administracyjnej, której skutkiem była odmowa poprzednikom prawnym powodów prawa własności czasowej do gruntu, powodom przysługuje roszczenie odszkodowawcze w oparciu o przepis art. 160 § 1 i 2 k.p.a. Zarzut pozwanego o braku legitymacji czynnej powodów do występowania w niniejszym procesie, wobec wykazania przez nich, że są spadkobiercami właścicieli wywłaszczonej nieruchomości, Sąd uznał za bezpodstawny.

Odnosząc się do podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczenia Sąd Okręgowy wskazał, że art. 160 § 6 k.p.a. stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów k.c. regulujących problematykę przedawnienia roszczeń determinując trzyletni termin przedawnienia roszczenia opartego na jego treści liczony od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a.

Zgodnie z brzmieniem art. 16 § 1 k.p.a. sprzed 11 kwietnia 2011 roku decyzja administracyjna staje się ostateczna, jeżeli nie przysługuje od niej odwołanie, nie zaś wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją samorządowego kolegium odwoławczego. Dopiero nowelizacja przepisów k.p.a. wprowadziła to uregulowanie, zgodnie z którym wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wstrzymuje uprawomocnienie się ostatecznej decyzji. Znowelizowany przepis objął swoim obowiązywaniem orzeczenia zapadłe dopiero po wejściu znowelizowanego przepisu w życie, natomiast nie objął on swoim działaniem decyzji administracyjnych zapadłych przed jego wejściem w życie. Wobec czego, zgodnie z regułami wykładni prawa, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 15 września 2005 roku stała się ostateczna z momentem jej wydania, nie zaś w dacie wydania przez Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. decyzji z dnia 30 listopada 2005 roku, która utrzymała ostateczną decyzję w mocy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2008 r., sygn. akt V CSK 204/08; także: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 października 2012 r., sygn. akt I ACa 316/12, nie publ.). Sąd nie znalazł podstaw do uznania za słuszny pogląd, że bieg terminu przedawnienia rozpoczął się z dniem wydania decyzji utrzymującej w mocy ostateczną decyzję.

Sąd Okręgowy wskazał ponadto, że wniosek o ponowne rozpatrzenie ostatecznej decyzji SKO złożyła wyłącznie powódka E. K., a zatem, podnoszenie argumentu przez stronę powodową, że decyzja SKO z dnia 15 września 2005 roku stała się ostateczna w stosunku do wszystkich powodów w dniu 30 listopada 2005 roku nie znajduje uzasadnienia. Pozostali powodowie nie złożyli bowiem wniosku o ponowne rozpatrzenie ostatecznej decyzji SKO. Niemniej jednak w świetle powyższych ustaleń należy wskazać, że nawet wobec powódki E. K. termin przedawnienia rozpoczął swój bieg również w dniu 15 września 2005 roku, gdyż w tym dniu decyzja SKO stała się ostateczna, a wniosek złożony przez nią o ponowne rozpatrzenie decyzji nie wpływał wobec niej w żadnym stopniu na przerwanie terminu przedawnienia.

W ocenie Sądu w niniejszej sprawie nie zostały wykazane okoliczności tak wyjątkowe i szczególne, by mogły uzasadniać zastosowanie art. 5 k.c. w obronie przez zarzutem przedawnienia roszczenia, którego źródłem było zdarzenie 11 listopada 1957 roku. Okoliczności sprawy przemawiają za uznaniem, iż podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia w przedmiotowej sprawie nie może zostać ocenione za nadużycie prawa podmiotowego. Do przedawnienia ewentualnych roszczeń doszło bowiem na skutek świadomie wybranej bezczynności powodów, a nie nagannego i nie zasługującego na aprobatę postępowania strony pozwanej. Powodowie na drogę postępowania sądowego wystąpili powództwem wniesionym w dniu 21 listopada 2008 roku, a więc ponad dwa miesiące po upływie terminu przedawnienia. Podniesiona okoliczność, że strony w trakcie postępowania administracyjnego nie

korzystały z pomocy profesjonalnego pełnomocnika, którego zatrudniły dopiero w październiku 2008 r. – a więc już po upływie terminu – nie ma w ocenie powyższego stanu faktycznego żadnego znaczenia. Mogły to bowiem uczynić wcześniej zważywszy stopień skomplikowania sprawy, a pozwany w żaden sposób powodom nie przeszkadzał w jego ustanowieniu. Z akt administracyjnych wynika, że niektórzy powodowie zresztą już w 2007 roku korzystali z pomocy fachowego pełnomocnika upoważniając go do przeglądania akt.

Sąd Okręgowy nie podzielił również stanowiska powodów, iż SKO powinno było ich pouczyć o konieczności wniesienia powództwa o odszkodowanie, czy o skutkach niewytoczenia powództwa w określonym terminie, ponieważ żaden przepis k.p.a. nie stanowi podstawy prawnej dla tego rodzaju zachowania organu.

Z jednej strony można uznać, że dwumiesięczne przekroczenie terminu przedawnienia nie jest nadmierne, z drugiej jednak strony nie można nie dostrzec sytuacji, gdy przez trzy lata od wydania ostatecznej decyzji administracyjnej strony pozostają bierne, a łączny czas od wydania ostatecznej decyzji przez SKO (15 września 2005 roku) do wystąpienia na drogę procesu cywilnego wyniósł 3 lata i ponad 2 miesiące. Zważywszy, że pozwany w żaden sposób nie przeszkadzał w realizacji praw powodów – uznać należy, że może on – jako pełnoprawny uczestnik obrotu gospodarczego – podnieść tego rodzaju zarzut nie narażając się na uznanie go za nadużycie prawa.

Z uwagi zatem na skutecznie podniesiony zarzut przedawnienia Sąd oddalił powództwo w całości. O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 102 i 108 § 1 k.p.c. biorąc pod uwagę okoliczność, że do oddalenia powództwa doszło na skutek uwzględnienia podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia, a także mając na uwadze sytuację majątkową każdego z powodów.

Apelację od powyższego rozstrzygnięcia złożyli powodowie, z wyjątkiem W. W. (2), zaskarżając wyrok w części dotyczącej oddalenia powództwa. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucili:

- naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. błędne zastosowanie art. 160 § 6 k.p.a. w związku z nieprawidłową wykładnią art. 16 § 1 k.p.a. w brzmieniu przed nowelizacją, która weszła w życie w dniu 11 kwietnia 2011r. (Dz. U. z 2011r., Nr 6, poz. 18);
- naruszenie art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 130 § 2 k.p.a.; art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.; art. 269 k.p.a.;
- naruszenie art. 52 § 1 i § 2 art. oraz art. 168 § 1 p.p.s.a. (ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi);
- naruszenie art. 2, art. 7, art. 77, art. 78 oraz art. 176 ust. 1, Konstytucji RP,
- naruszenie art. 5 k.c. poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie.

Wskazując na powyższe skarżący wnieśli o zmianę wyroku poprzez uwzględnienie powództwa ewentualnie o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz o orzeczenie o kosztach postępowania i kosztach zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

### **Sąd Apelacyjny zważył co następuje. Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.**

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd I Instancji i przyjmuje je za własne. Żądanie powodów dotyczyło zasądzenia odszkodowania z tytułu szkody poniesionej na skutek wydania z naruszeniem prawa decyzji administracyjnej z dnia 11 listopada 1957r. W okolicznościach niniejszej sprawy prawidłowo zatem uznał Sąd I Instancji, że podstawę prawną roszczenia powodów stanowi artykuł 160 k.p.a. Przepis art. 160 k.p.a. traktowany był jako wyłączna, odrębna podstawa odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNC 1989/9/129; wyrok z dnia 7 stycznia 1998 r., II CKN 550/97, OSNC 1998/7-8/120). Uchylenie tego przepisu przez art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z mocą od dnia 1 września 2004 r., nie stanowiło przeszkody do dalszego stosowania go, w oparciu o art. 5 tej ustawy,

do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie. Powyższe stanowisko zostało przesądzone w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 roku (III CZP 112/10, LEX numer 7514601), zgodnie z którą do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 roku, której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono zarówno przed, jak i po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

Przepis ten przyznawał stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, roszczenie o odszkodowanie za poniesioną szkodę, chyba że ponosiła ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Paragraf 6 w/w artykułu określał termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie wskazując, że przedawnia się ono 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 przepisu art. 156 § 1. Jak wskazano w części wstępnej uzasadnienia taka decyzja zapadła w dniu 15 września 2005 r., kiedy to SKO stwierdziło wydanie z naruszeniem prawa orzeczenia administracyjnego Prezydium RN (...). W. z dnia 11 listopada 1957 r. Zdaniem Sądu Okręgowego decyzja ta stała się ostateczna z momentem jej wydania, a nie, jak twierdzili powodowie, w dacie orzekania przez SKO w dniu 30 listopada 2005 r. na skutek rozpoznania wniosku E. K. o ponowne rozpatrzenie sprawy. Powyższe stanowisko Sądu Okręgowego wynikało z treści art. 16§1 k.p.a. sprzed nowelizacji z dnia 11 kwietnia 2011r. (Dz. U. Nr 6, poz.18), zgodnie z którym decyzja staje się ostateczna, jeżeli nie przysługuje od niej odwołanie. A zatem, zdaniem Sądu Okręgowego, wskazany w art.160 §6 k.p.a. termin przedawnienia rozpoczął bieg z dniem wydania decyzji z dnia 15 września 2005 r.

Z powyższym stanowiskiem nie zgodzili się powodowie twierdząc, że decyzje administracyjne, od których przysługuje wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy nie korzystają z waloru ostateczności, zaś bieg terminu przedawnienia winien być liczony od dnia decyzji administracyjnej wydanej w wyniku ponownego rozpoznania sprawy.

Sąd Apelacyjny w niniejszym składzie podziela stanowisko Sądu I Instancji dotyczące interpretacji art.16§1 k.p.a. sprzed nowelizacji z dnia 11 kwietnia 2011 r. Stanowisko to prezentowane jest konsekwentnie w orzecznictwie Sądu Apelacyjnego w Warszawie (wyrok z dnia z 14 września 2011 r. I ACa 258/11, LEX 1120101, z dnia 12 października 2012 r. I ACa 376/12, z dnia 18 października 2012 r., I ACa 316/12, z dnia 20 maja 2013 r., I ACa 1473/12, z dnia 22 lutego 2013, I ACa1280/12, - portal orzeczeń na stronie internetowej Sądu Apelacyjnego w Warszawie, wyrok z dnia 30 lipca 2013 r. I ACa 227/13 LEX 1353890).

Przepis art.16§1 k.p.a. w poprzednim brzmieniu uznawał za ostateczną decyzję, od której nie przysługiwało odwołanie w administracyjnym toku instancji, co w powiązaniu z art. 127 § 3 k.p.a., oznaczało, że za ostateczne należało uznać m.in. decyzje wydane przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Ustawodawca ograniczył tym samym zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.). Natomiast 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. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie przysługiwał „w toku instancji”, lecz służył weryfikacji decyzji już ostatecznej, co oznacza, że nie został uznany za funkcjonalnie i materialnie równoważny z odwołaniem. Stanowisko to było prezentowane zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 1996, III AZP 23/95, OSNP 1996/15/205, A. Wróbel „Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego” Lex /el 2013). Sąd Najwyższy wskazywał, że termin z 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 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 (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 63/01, OSNC 2004/5/78). W podobnych kategoriach rozpatrywać trzeba środki nadzwyczajne, a także wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy przez ten sam

organ. Wszystkie one umożliwiają stronie jedynie sprawdzenie uprzedniego ostatecznego rozstrzygnięcia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08, LEX 527065).

Za powyższą wykładnią przemawia również 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. 18). Zgodnie z tą nowelizacją art. 16 § 1 k.p.a. za ostateczne uznaje te decyzje, od których nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy. Z uzasadnienia projektu zmian w/w przepisu (druk sejmowy 2987/IV) wynika, że 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, która miała charakter merytoryczny, a nie jedynie redakcyjny. Stąd też dopiero po zmianie tego przepisu decyzje wydane przez ministrów, czy SKO w pierwszej instancji, od których strona niezadowolona może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, stały się nieostateczne. Takie stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w przywołanym wyżej wyroku z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08, nie publ., gdzie zwrócił uwagę na konieczność wykładni pojęcia decyzji ostatecznej, o której mowa w art. 160 § 6 k.p.a., z uwzględnieniem wykładni celowościowej i podkreślił, że przysługiwanie stronie środków prawnych umożliwiających wzruszenie decyzji administracyjnej w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, czy też skargi do sądu administracyjnego nie powinno wpływać na jej kwalifikację, jako ostatecznej. Z chwilą wydania decyzji nadzorczej niezależnie od wyniku postępowania wywołanego wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, podobnie, jak to ma miejsce w odniesieniu do wyniku postępowania wywołanego skargą do sądu administracyjnego, strona, która poniosła szkodę decyzją, której nieważność stwierdzono decyzją nadzorczą, została wydana w warunkach umożliwiających dochodzenie roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 160 § 1 i 2 k.p.a. Skorzystanie przez stronę z prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie stanowiło przed zmianą art. 16 § 1 k.p.a. formalnej przeszkody do dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej.

Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2013 r. (IV CSK 133/13, LEX nr 1413155), gdzie wyraźnie wskazano, iż przed nowelizacją art. 16 § 1 k.p.a. pojęcie decyzji ostatecznej obejmowało decyzje, od których nie służyło stronie odwołanie w administracyjnym toku instancji, co dotyczyło także decyzji wydanych w pierwszej instancji przez ministra, od których strona niezadowolona nie mogła wnieść odwołania do drugiej instancji, lecz jedynie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Ten ostatni środek weryfikacji decyzji nie mógł być uznany za tożsamy z odwołaniem wnoszonym w administracyjnym toku instancji. Do środka tego przepisy o odwołaniu stosowało się jedynie odpowiednio. Sąd Apelacyjny w tym składzie przychylił się w całości do argumentacji zawartej w uzasadnieniu w/w wyroku, w pełni ją aprobując.

Przytoczone bogate orzecznictwo oraz zawarta w nim argumentacja pozwala na przyjęcie, że pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 18 grudnia 2013 r. I CSK 142/13 (niep.) jest odosobniony i nieprzekonujący, stąd też nie został podzielony przez Sąd Apelacyjny w tym składzie.

Reasumując powyższe za trafne uznać należy stanowisko opowiadające się za taką wykładnią art. 160 § 6 k.p.a., która uznawała za decyzję ostateczną w rozumieniu tego przepisu, decyzję samorządowego kolegium odwoławczego stwierdzającą wydanie decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej za wydaną z naruszeniem prawa, nawet wtedy gdy była ona przedmiotem wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. W świetle powyższego za bez znaczenia dla rozstrzygnięcia uznać należy wywody apelacji wraz z przytoczeniem poglądów doktryny i orzecznictwa, a dotyczące charakteru wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, możliwości zaskarżenia decyzji administracyjnych, dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, które to poglądy nie odnosiły się do kwestii początkowego terminu przedawnienia roszczeń opartych o treść art. 160 k.p.a.

Nie można się zgodzić z poglądem skarżących, iż na bieg terminu przedawnienia miało wpływ postępowanie z wniosku powódki E. K. o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończone wydaniem przez SKO decyzji z dnia 30 listopada 2005 r. Termin przedawnienia przewidziany § 6 art. 160 k.p.a. rozpoczyna swój bieg w dniu, w którym decyzja nadzorcza stała

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, czy uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05, OSNC 2006/7-8/114).

Sąd Apelacyjny nie podziela również zarzutu naruszenia art.5 k.c. postawionego w kontekście podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia, dzieląc argumentację Sądu I Instancji. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 536/09 (LEX 585765 wraz z powołanym w uzasadnieniu orzecnictwem) 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. 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.

W niniejszej sprawie powodowie prezentowali taką wykładnię przepisów prawa, która miała wskazywać, że do przedawnienia nie doszło. Podnosili, iż działali w przekonaniu iż walor ostateczności posiada dopiero decyzja wydana na skutek rozpoznania wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Było to działaniem w zaufaniu do organów władzy i do stanowionego przezeń prawa. Z uzasadnienia apelacji wynika również, że zarzut nadużycia prawa opiera się na wątpliwościach interpretacyjnych art.16 k.p.a. przed nowelizacją. Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie można uznać za wystarczające odwołania się do niejasności interpretacyjnych dotyczących pojęcia „ostatecznej decyzji” w przepisach prawa administracyjnego. Skoro bowiem rozbieżności takie istniały, to tym bardziej powodowie, działając racjonalnie, powinni zachować ostrożność i złożyć pozew przed upływem terminu wynikającego z niekorzystnej dla nich wykładni przepisów. Przepis artykułu 16 k.p.a. stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa, a zatem jego treść i interpretacja nie może być uznana za szczególne okoliczności uzasadniające przyjęcie, że zarzut przedawnienia stanowi nadużycie prawa sprzeczne z zasadami współżycia społecznego lub społeczno- gospodarczym przeznaczeniem prawa. Samo dopuszczenie się przez Państwo deliktu administracyjnego, niedostatki legislacyjne czy rozbieżności orzecznicze, nie mogą mieć w sprawie znaczenia przesądzającego. Przyjęcie poglądu odmiennego wyłączałoby bowiem możliwość podniesienia przez pozwanego zarzutu przedawnienia w sprawach odszkodowawczych. Ponadto odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu bezprawia legislacyjnego jest normowana przez inne przepisy aniżeli art. 160 k.p.a., którego ramy stanowią podstawę faktyczną żądania.

Powyższe argumentacja powoduje, zbędność oceny pozostałych zarzutów apelacji, które pozostają bez wpływu na wynik rozstrzygnięcia.

Biorąc powyższe pod uwagę apelacja jako bezzasadna podlegała oddaleniu na podstawie art.385 k.p.c. O kosztach postępowania apelacyjnego rozstrzygnięto na podstawie art.102 k.p.c. biorąc pod uwagę sytuację majątkową powodów - w większości osób starszych oraz charakter sprawy, w tym zwłaszcza okoliczność uwzględnienia zarzutu przedawnienia roszczenia.