

Sygn. akt I ACa 331/14

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 września 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Roman Dzięczek

Sędzia SA Marzena Konsek – Bitkowska (spr.)

Sędzia SO del. Bernard Chazan

Protokolant – st. sekr. sąd. Ewelina Borowska

po rozpoznaniu w dniu 23 września 2014 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa M. T., C. N. i Z. N. (1)

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o odszkodowanie

na skutek apelacji obu stron

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 23 października 2013 r., sygn. akt II C 170/08

1. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym, drugim i czwartym w ten sposób, że powództwo oddala i ustala, że powodowie winni zwrócić pozwanemu koszty procesu: M. T. w 50% oraz C. i Z. małżonkowie N. w 50%, pozostawiając szczegółowe rozliczenie tych kosztów referendarzowi sądowemu w Sądzie Okręgowym w Warszawie;

2. oddala apelację powodów;

3. zasądza na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa od M. T. kwotę 2.700 (dwa tysiące siedemset) złotych oraz C. i Z. małżonków N. kwotę 2.700 (dwa tysiące siedemset) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sygn. akt I ACa 331/14

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 11 marca 2008 r. skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...) oraz (...) W. powodowie M. T., C. N. i Z. N. (1) wnieśli o zasądzenie odszkodowania za szkodę powstałą w związku z wydaniem wadliwego orzeczenia administracyjnego, skutkującego utratą prawa do ustanowienia użytkownika wieczystego do gruntu nieruchomości położonej przy ul. (...) w W. oraz sprzedażą lokali mieszkalnych o nr (...) i lokali użytkowych o nr(...) położonych w budynku posadowionym na tym gruncie. Następnie cofnięto pozew wobec (...) W. i w tym zakresie

postępowanie zostało umorzone. Ostatecznie powodowie wnieśli o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa na rzecz: M. T. oraz solidarnie na rzecz C. N. i Z. N. (1) kwot po 3.749.560 zł wraz z odsetkami.

Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) wniósł o oddalenie powództwa, podnosząc w szczególności zarzut przedawnienia.

Wyrokiem z dnia 23 października 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził od pozwanego na rzecz M. T. kwotę 3 139 850 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 23 października 2013 r. do dnia zapłaty oraz solidarnie na rzecz C. N. i Z. N. (1) kwotę 3 139 850 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 23 października 2013 r. do dnia zapłaty. Sąd oddalił powództwo w pozostałym zakresie i ustalił zasady ponoszenia kosztów procesu przez strony.

Orzeczenie to wydane zostało w wyniku następujących ustaleń:

Zabudowana nieruchomość położona w W. przy ul. (...), oznaczona hipotecznie nr (...) - C, obejmująca działkę ewidencyjną nr (...) o pow. 371 m⁽²⁾ oraz działkę ewidencyjną nr (...) o pow. 122 m⁽²⁾ z obrębu (...), stanowiła własność B. vel B. B. na mocy aktów notarialnych z dnia 7 lipca 1911 r. oraz z dnia 18 grudnia 1916 r. Nieruchomość jest objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) W.. Z dniem 21 listopada 1945 r. grunt nieruchomości na podstawie art. 1c dekretu przeszedł na własność gminy (...) W., zaś od 1950 roku na własność Skarbu Państwa. Z dniem 27 maja 1990 r. grunt przeszedł na własność D. Gminy (...), co zostało potwierdzone decyzją Wojewody (...) z dnia 16 czerwca 1992 r. Obecnie na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju (...) W. przedmiotowa nieruchomość stanowi własność (...) W..

Na wskazanych działkach ewidencyjnych posadowiony był czterokondygnacyjny budynek frontowy, murowany, mieszkalny o powierzchni zabudowy 322 m² oraz oficyna lewa, murowana, czterokondygnacyjna, mieszkalna. Kamienica wzniesiona została w latach 70-tych XIX wieku, zaś około 1900 r. korpus przyuliczny kamienicy został całkowicie przebudowany lub rozebrany i wzniesiony od początku. W budynku tym znajduje się 15 lokali o łącznej powierzchni 1.212,59 m². W czasie wojny nieruchomość uległa poważnemu zniszczeniu. W latach 50. budynek został wyremontowany z funduszków własnych stowarzyszenia (...). W latach 60. została dobudowana V kondygnacja.

W oparciu o ciąg postanowień spadkowych oraz decyzję administracyjną o zezwoleniu na zmianę nazwiska, Sąd Okręgowy ustalił przebieg dziedziczenia po przedwojennym właścicielu nieruchomości.

Sąd ustalił, że w dniu 24 czerwca 1948 r. spadkobierca M. B. (1) złożył wniosek o przyznanie na jego rzecz prawa własności czasowej do gruntu przedmiotowej nieruchomości (...). Orzeczeniem administracyjnym nr (...) z dnia 9 sierpnia 1955 r. Prezydium Rady Narodowej w (...) W. odmówiło uwzględnienia tego wniosku i stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na tym gruncie przechodzą na własność Skarbu Państwa.

W drodze dziedziczenia prawa i roszczenia dotyczące wskazanej nieruchomości przeszły z dniem 27 grudnia 1996 r. na H. B. oraz J. B.-M. w częściach równych.

W dniu 16 kwietnia 2003 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. wpłynął wniosek J. M. o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w (...) W. (...) z dnia 9 sierpnia 1955 r. w przedmiocie odmowy przyznania na rzecz M. B. (2)

prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości. W wyniku rozpatrzenia powyższego wniosku, decyzją z dnia 19 listopada 2003 r. nr (...) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. w oparciu o przepis art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. stwierdziło nieważność orzeczenia administracyjnego z dnia 9 sierpnia 1955 r. Z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy wystąpili wówczas właściciele lokali użytkowych, położonych w budynku przy ul. (...) w W..

W dniu 17 maja 2004 r. H. B. i J. B.-M. sprzedały całe należne im udziały w spadku po M. B. (2) na rzecz Z. N. (2) oraz M. T. w częściach równych. W skład spadku wchodziły roszczenia i prawa związane z przedmiotową nieruchomością. Aktem notarialnym z dnia 15 listopada 2004 r. Z. N. (2) sprzedał swoje udziały w spadku po M. B. (2) na rzecz C. N. oraz Z. N. (1).

W wyniku ponownego rozpoznania sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z dnia 2 grudnia 2004 r., Nr (...), uchyliło w całości swoją decyzję z dnia 19 listopada 2003 r. i stwierdziło, że orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 9 sierpnia 1955 r. w części dotyczącej gruntu związanego z lokalami mieszkalnymi nr (...) oraz lokalami użytkowymi (...) zostało wydane z naruszeniem prawa, jednakże w tej części nie można stwierdzić jego nieważności ze względu na fakt wywołania przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych w postaci rozdysponowania tej części nieruchomości na rzecz osób trzecich, zaś w pozostałej części – w tym co do lokalu nr (...) - stwierdziło nieważność powyższego orzeczenia.

Wnioskiem z dnia 28 listopada 2007 r. powodowie wystąpili do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. o przyznanie na ich rzecz od (...) W. odszkodowania z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych nr (...) oraz sprzedaży lokali użytkowych nr (...). Decyzją nr (...) z dnia 28 stycznia 2008 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. odmówiło powodom przyznania odszkodowania.

Decyzją nr (...) z dnia 6 października 2008 r. Prezydent (...) W. ustanowił na lat 99 prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,4456 ułamkowej części zabudowanego gruntu o powierzchni 371 m⁽²⁾ położonego w W. przy ul. (...), oznaczonego jako działka ewidencyjna nr (...) z obrębu(...) na rzecz M. T. w udziale wynoszącym 0, (...) części oraz na rzecz C. i Z. N. (1) w udziale wynoszącym 0, (...) części za czynszem symbolicznym w wysokości 165,32 zł. Jednocześnie odmówiono ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,07700 części opisanej powyżej nieruchomości oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokalu nr (...) znajdującego się w budynku położonym przy ul. (...) w W..

Wartość utraconych przez powodów lokali Sąd Okręgowy ustalił według stanu na dzień 9 sierpnia 1955 r. a cen bieżących na podstawie opinii biegłej sądowej W. S..

W ocenie Sądu Okręgowego powództwo było częściowo zasadne, znajdując podstawę prawną w art. 160 § 1 k.p.a., skoro bezspornie stanowiące źródło szkody orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 9 sierpnia 1955 r. wydane zostało przed dniem 1 września 2004 r. Natomiast po tej dacie wydana została decyzja nadzorcza - orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 2 grudnia 2004 r. nr (...), doręczone powodom w dniu 8 grudnia 2004 r.

Sąd uznał za nieskuteczny podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia. Wskazał, że wprawdzie pierwsza decyzja nadzorcza Samorządowego Kolegium Odwoławczego została wydana 19 listopada 2003 r., jednak następnie została ona uchylona na mocy decyzji SKO z dnia 2 grudnia 2004 r. Tym samym decyzja z 19 listopada 2003 r. została wyeliminowana z obiegu prawnego i nie wywołała żadnych skutków. Dopiero decyzja z dnia 2 grudnia 2004 r., doręczona stronie powodowej 8 grudnia 2004 r., rozstrzygająca na nowo i odmiennie wnioski powodów, jest w niniejszej sprawie decyzją nadzorczą, z którą można wiązać bieg terminu przedawnienia.

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 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. Początek biegu terminu przedawnienia należy zatem wiązać z wydaniem decyzji stwierdzającej nieważność albo stwierdzającej, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. Ostateczna decyzja nadzorcza w tej sprawie została wydana w dniu 2 grudnia 2004 r. i doręczona powodowi w dniu 8 grudnia 2004 r. Zatem to w dniu 8 grudnia 2004 r. zaczął biec trzyletni termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie. Termin ten upłynąłby zatem w dniu 8 grudnia 2007 r., jednak powodowie skutecznie przerwali bieg przedawnienia przez złożenie w dniu 28 listopada 2007 r. wniosku do organu administracji o przyznanie stosownego odszkodowania.

Legitymacja procesowa obu stron nie budziła wątpliwości, rozmiar szkody został udowodniony, niewątpliwy był także związek przyczynowy pomiędzy decyzją dekretową a szkodą. Sąd wskazał, że nie zasługuje na uwzględnienie podniesiony przez pozwanego zarzut nadużycia prawa poprzez wystąpieniu z powództwem przez osoby, które odkupiły roszczenia od spadkobierców dawnego właściciela nieruchomości. Samo kupno roszczenia od byłych właścicieli, a następnie uzyskanie odszkodowania o dużo wyższej wartości niż cena zakupu roszczeń nie stanowi nadużycia prawa, wiąże się bowiem z normalnym obrotem wierzytelnościami.

Od powyższego wyroku apelację wywiodły obie strony.

Powodowie zaskarżyli wyrok w części oddalającej powództwo o odsetki ustawowe za okres od dnia 10 sierpnia 2011 r. do dnia 22 października 2013 r. oraz co do rozstrzygnięcia o kosztach procesu. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucili:

1. naruszenie art. 481 § 1 k.c. w zw. art. 363 § 2 k.c. i art. 455 k.c. w zw. z art. 316 § 1 k.p.c. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., o zmianie ustawy kodeks cywilny i niektórych innych ustaw (Dz U. Nr 169 poz. 1692),

2. naruszenie przepisów postępowania, tj.:

a) art. 316 § 1 k.p.c. w zw. z art. 217 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c.,

b) art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z 108 § 1 k.p.c. z art. 102 k.p.c.

Wskazując na powyższe zarzuty powodowie wniesli o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez zasądzenie od pozwanego na ich rzecz odsetek ustawowych od przyznanego odszkodowania za okres od dnia 10 sierpnia 2011 r. do dnia 22 października 2013 r., ewentualnie o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy sądowi I instancji do ponownego rozpoznania. Wnosili ponadto o zasądzenie zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym.

Pozwany Skarb Państwa zaskarżył wyrok w zakresie punktów 1, 2 i 4. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

1) naruszenie art. 5 k.c. poprzez niewłaściwe zastosowanie skutkujące przyjęciem, iż wytoczenie powództwa nie stanowi nadużycia przez powodów roszczenia,

2) naruszenie art. 5 k.c. w zw. z art. 160 § 6 k.p.a.,

3) naruszenie art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 363 § 2 k.c. w zw. z art. 1, 5 i 11 dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami (Dz. U. z 1950 r. Nr 36, poz. 343) przez jego niezastosowanie,

4) błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę wyroku poprzez błędne przyjęcie, iż roszczenie powodów nie uległo przedawnieniu,

5) naruszenie art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 123 § 1 ust. 1 k.c. w zw. 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) przez nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia.

Pozwany wniósł o zmianę wyroku w zaskarżonej części poprzez oddalenie powództwa i stosowną zmianę postanowienia o kosztach postępowania przed sądem I instancji oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym, ewentualnie o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie w tym zakresie sprawy sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja strony pozwanej zasługiwała na uwzględnienie, bezpodstawną była natomiast apelacja powodów.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do podniesionego przez pozwanego zarzutu naruszenia art. 5 k.c., wskazać trzeba, że argumentacja strony pozwanej nie była w tym zakresie trafna. Obrót wierzytelnościami jest prawnie dozwolony. Skarb Państwa, który w przeszłości wyrządził szkodę, wydając bezprawną decyzję administracyjną, nie może obecnie uchylać się od obowiązku wynagrodzenia tej szkody z tego tylko względu, że z roszczeniami nie występuje poszkodowany lub jego spadkobiercy, lecz osoby, które nabyły roszczenia odszkodowawcze pod tytułem szczególnym. Nie ma przy tym żadnego znaczenia, czy czynność prawna, na podstawie której powodowie nabyli roszczenia, była czynnością odpłatną czy nie i czy uścili na rzecz zbywców ekwiwalent nabytych roszczeń. Argumenty pozwanego, że powodowie nabyli prawa do nieruchomości i roszczenia odszkodowawcze za kilkadziesiąt tysięcy złotych, a obecnie żądają wielomilionowego odszkodowania, nie mogły odnieść pożądanego przez stronę pozwaną skutku. Nie wpływają one bowiem na zakres odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa, nie umniejszają szkody wyrządzonej bezprawną decyzją dekretową, nie stanowią też uzasadnienia dla odmowy udzielenia powodom ochrony prawnej w oparciu o art. 5 k.c.

Należało się natomiast zgodzić z pozwanym, że roszczenie powodów jest przedawnione i na tej podstawie pozwany mógł skutecznie uchylić się od jego zaspokojenia.

Rozważając zarzut przedawnienia, skorygować należy najpierw ustalenia faktyczne Sądu I instancji, który błędnie wskazał, że powodowie złożyli do Samorządowego Kolegium Odwoławczego wniosek o odszkodowanie w dniu 28 listopada 2007 r. Wniosek nosi taką datę, jednak z kopii potwierdzenia nadania wynika, że nadany został w urzędzie pocztowym w dniu 30 listopada 2007 r.

Sąd Okręgowy trafnie przyjął, że z uwagi na datę wydania decyzji wyrządzającej szkodę, oceny zarzutu przedawnienia dokonać należy na podstawie art. 160 § 6 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem 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 przepisu art. 156 § 1. Trafnie wobec tego ustalona została data, w której przedawnienie rozpoczęło swój bieg.

Sąd Okręgowy błędnie jednak wyłożył art. 123 § 1 pkt 1 k.c. oceniając, czy doszło do przerwy przedawnienia. W ocenie Sądu Apelacyjnego wnioszek o odszkodowanie złożony w dniu 30 listopada 2007 r. w postępowaniu administracyjnym nie wywołał przerwy biegu przedawnienia, a to z następujących przyczyn:

Jak wynika z treści wniosku (k. 119 i n.), strona powodowa żądała przez Samorządowym Kolegium Odwoławczym przyznania jej odszkodowania wyłącznie od (...) W., nie kierowała zaś żadnych żądań wobec Skarbu Państwa. Tymczasem aby czynność zdefiniowana w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. przerwała bieg przedawnienia, musi być ona skierowana przeciwko właściwemu dłużnikowi. Nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia względem dłużnika czynność dokonana w przekonaniu wierzyciela w celu wskazanym w powyższym przepisie, ale skierowana przeciwko osobie trzeciej, nie będącej dłużnikiem.

Podkreślić w tym miejscu trzeba, że istniejące początkowo w orzecznictwie wątpliwości dotyczące podmiotu biernie legitymowanego w sprawach o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną przesądzone zostały uchwałą Sądu Najwyższego, składu 7 sędziów, z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt III CZP 99/06 (OSNC 2007/6/79). W orzeczeniu tym wyjaśniono, że 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.

Powodowie sformułowali swój wniosek do SKO, nota bene korzystając z pomocy zawodowego pełnomocnika, w listopadzie 2007 r., kiedy poglądy orzecznictwa w kwestii podmiotu legitymowanego biernie w tego rodzaju sprawach były już jednolite i ustabilizowane. Mimo to powodowie nie podjęli przed upływem przedawnienia żadnej czynności zdolnej przerwać jego bieg względem właściwego dłużnika, tj. Skarbu Państwa.

Niezależnie od wskazania we wniosku o odszkodowanie niewłaściwego dłużnika, wniosek ten nie doprowadził do przerwy przedawnienia z przyczyn fundamentalnych. Jak zostało wskazane, decyzja nadzorcza otwierająca powodom drogę do dochodzenia odszkodowania w tej sprawie została wydana w dniu 2 grudnia 2004 r. a zatem już po wejściu w życie ustawy nowelizującej, która uchyliła art. 160 k.p.a., a w szczególności § 4 tego artykułu. W pierwszym okresie po jego uchyleniu powstały wątpliwości, czy konieczne jest wyczerpanie drogi administracyjnej przed wystąpieniem do sądu powszechnego, jeżeli decyzja nadzorcza wydana była przed dniem uchylenia wskazanego przepisu. Nie budziło natomiast wątpliwości, że tryb administracyjny nie znajdzie zastosowania w przypadku, gdy decyzja nadzorcza wydana została już w nowym stanie prawnym tj. po dniu 1 września 2004 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał w wyroku z dnia 4 października 2006 r. w sprawie I OSK 207/06 (LEX nr 281421), że: „Uchylenie art. 160 k.p.a. - którego dotychczasową materię reguluje teraz art. 4171 § 2 k.c. - spowodowało, że objęte tym przepisem roszczenie odszkodowawcze stanowi sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.a., do rozpoznawania zaś spraw cywilnych powołane są sądy powszechne (art. 2 § 1 k.p.a.) Okoliczność, że w sprawie cywilnej pozwanym może być Skarb Państwa reprezentowany przez organ administracji publicznej - jak również okoliczność, że sprawa cywilna może być przedmiotem pozasądowej ugody - nie zmienia charakteru sprawy; nie znajduje więc uzasadnienia prawnego pogląd, aby organ administracji publicznej prowadził postępowanie administracyjne w sprawie, której nie jest władny rozstrzygnąć w drodze decyzji administracyjnej.”

Podobnie wypowiadał się już od 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (por. wyrok z 21.10.2005 r. w sprawie IV SA/Wa 1356/05, LEX nr 191299 oraz wyrok z 26.06.2007 r. w sprawie IV SA/Wa 732/07, LEX nr 352759).

Zatem w tym zakresie, co do braku zastosowania art. 160 § 4 i 5 k.p.a. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie III CZP 112/10 (OSNC 2011/7-8/75), potwierdziła pogląd funkcjonujący już wcześniej zarówno w orzecznictwie sądów powszechnych jak i administracyjnych, jeżeli chodzi o tryb dochodzenia odszkodowania w przypadku decyzji nadzorczych, które zyskały przymiot ostateczności po dniu 1 września 2004 r., tj. już po uchyleniu art. 160 k.p.a.

Pogląd przeciwny, zgodnie z którym także art. 160 § 4 i 5 k.p.a. mają zastosowanie, mimo niewątpliwie proceduralnego charakteru tych norm prawnych, w zasadzie odnosił się do takich stanów prawnych, kiedy nie tylko decyzja stanowiąca źródło szkody, ale również ostateczna decyzja nadzorcza zapadły przed dniem 1 września 2004 r. (por. uchwała III CZP 112/10, w szczególności pkt 2 i 3 jej uzasadnienia).

W uchwale w sprawie III CZP 112/10 przypomniano ponadto, odwołując się w szczególności do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, zasady prawnej, z dnia 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/00, że powszechnie uznawana jest obecnie w orzecznictwie i doktrynie zasada bezpośredniego stosowania nowego prawa procesowego. Doznaje ona ograniczeń wyłącznie wówczas, gdy ustawodawca wyraźnie od zasady tej odstąpił i dokonując konkretnej nowelizacji prawa procesowego ustanowił odmienne reguły intertemporalne. Identyfikacja normy art. 160 § 4 i 5 k.p.a. jako normy procesowej nie powinna była natomiast nastroczać trudności powodom, reprezentowanym już wówczas przez adwokata.

W uchwale w sprawie III CZP 112/10 Sąd Najwyższy wyraził również pogląd, że wadliwa praktyka występowania przez strony o odszkodowanie w postępowaniu przed organami administracji, powodująca spory kończące się odesłaniem stron na drogę sądową, w przypadku gdyby w trakcie takiego sporu doszło do przedawnienia roszczenia o odszkodowanie, może być rozważana wyłącznie w ramach oceny, czy zachodzą podstawy do uznania zarzutu przedawnienia za sprzeczny z art. 5 k.c.

Zgodnie z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. czynność przerywająca bieg przedawnienia to czynność wierzyciela podjęta przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym. Nie chodzi zatem o czynność podjętą przed dowolnym organem, lecz o czynność podjętą przed organem, do którego kompetencji należy rozpoznanie spraw danego rodzaju.

Zwalczając zarzut przedawnienia, powodowie podnosili, że organ administracji uznał swoją właściwość w sprawie złożonego przez nich wniosku odszkodowawczego, gdyż nie dokonał jego zwrotu ani nie umorzył postępowania, lecz wydał merytoryczną decyzję o odmowie przyznania odszkodowania. Wymaga zatem rozważenia, czy rodzi skutek określony w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. czynność dokonana przed organem administracyjnym, jeżeli rozpoznał on – mimo braku po temu uprawnień – sprawę należącą do właściwości sądów powszechnych. Powodowie zdają się uważać, że organ niekompetentny z mocy ustawy do prowadzenia określonych spraw, może nabyć kompetencje do rozstrzygania danego rodzaju spraw mocą własnych działań, którymi wyraża przekonanie o swojej właściwości. Jest to zapatrywanie oczywiście błędne.

Postępowanie dotyczące roszczeń cywilnych, a takimi bezsprzecznie są roszczenia odszkodowawcze określone w art. 160 § 1 k.p.a., prowadzone przed organem administracji

nieuprawnionym do ich rozstrzygnięcia, jest dotknięte nieważnością i nie może rodzić żadnych skutków w sferze prawa cywilnego. Wydana przez organ administracyjny decyzja obejmująca rozstrzygnięcie o sprawach, w których zastrzeżona jest właściwość sądów powszechnych, pozostaje decyzją bezwzględnie nieważną. Dotknięta jest ona bowiem wadami godzącymi w istotę aktu administracyjnego, jako wydana przez organ niepowołany do rozstrzygnięcia o sprawach cywilnych a nadto wydana bez jakiegokolwiek podstawy w prawie administracyjnym materialnym. Sąd Najwyższy konsekwentnie stoi na stanowisku, że bezwzględnie nieważna decyzja administracyjna nie wiąże sądu powszechnego i nie rodzi żadnych skutków cywilnoprawnych, nawet jeżeli nie nastąpiło jej formalne wyeliminowanie z obrotu prawnego (por: uchwała składu 7 sędziów z 9.10.2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008/3/30 i tam powołane orzecznictwo).

Rozgraniczenie drogi sądowej i drogi administracyjnej znajduje wyraz w art. 2 § 3 i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 i 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Wobec obowiązującej zasady podziału władz (art. 10 Konstytucji) oraz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), nie jest możliwe uznanie, że organ administracyjny może mocą własnej decyzji przyznać sobie kompetencję do rozstrzygnięcia o sprawach cywilnych, gdy takie umocowanie nie wynika z ustawy. W konsekwencji organ taki pozostaje organem niepowołanym w rozumieniu art. 123 ust. 1 pkt 1 k.c., a zatem dokonane przed nim czynności strony, zmierzające do ochrony jej uprawnień o charakterze cywilnym, są w świetle prawa cywilnego bezskuteczne, a w szczególności jako czynności dokonane przed organem niepowołanym nie wywołują przerwy przedawnienia.

Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 lipca 2003 r., III CZP 43/03 (OSNC 2004/10/151), wskazując że dochodzenie przez Skarb Państwa roszczenia cywilnoprawnego w drodze niedopuszczalnej egzekucji administracyjnej nie przerywa biegu przedawnienia tego roszczenia.

Kierując się poglądem wyrażonym w przywołanej wyżej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, należało zatem rozważyć, czy wobec prowadzenia

postępowania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. i zakończenia go merytoryczną decyzją o odmowie przyznania odszkodowania, powodowie mogą bronić się przed zarzutem przedawnienia, podnosząc względem pozwanego zarzut nadużycia prawa (art. 5 k.c.).

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie zachodzą w tej sprawie takie okoliczności, które nakazywałyby uznać, że pozwany Skarb Państwa narusza art. 5 k.c. próbując zwolnić się z obowiązku wynagrodzenia szkody przez podniesienie zarzutu przedawnienia. Powodowie nie powołali takich okoliczności, które usprawiedliwiłyby niedochowanie właściwego terminu dla dochodzenia roszczeń. Za podstawę zastosowania w sprawie art. 5 k.c. nie mogą być uznane same tylko okoliczności doznania szkody, której dotyczy pozew, tj. wyrządzenie szkody przez państwo bezprawną decyzją administracyjną. Przedawnienie jest bowiem instytucją przewidzianą prawem, pełniącą istotną rolę porządkującą stosunki cywilnoprawne. Instytucja nadużycia prawa nie może wobec tego prowadzić do wyłączenia stosowania przepisów ustawy do danej grupy roszczeń.

Podkreślenia wymaga fakt, że powodowie już w postępowaniu administracyjnym działali przez zawodowego pełnomocnika – adwokata J. S. (vide wniosek do SKO – k. 119). Nie mogą zatem usprawiedliwiać się nieznaną sobie prawa ani nie mogą być uznani za osoby nieporadne.

Nie można także przypisać Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w W. żadnej odpowiedzialności w związku z doprowadzeniem do przedawnienia roszczenia. Z akt sprawy wynika bowiem, że pełnomocnik strony powodowej nadał wniosek do SKO w urzędzie pocztowym dopiero 30.11.2007 r., tj. na osiem dni przed upływem terminu przedawnienia. Wniosek ten wpłynął

do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w dniu 4.12.2007 r. (k. 43 uzasadnienie decyzji SKO z 28 stycznia 2008r.). Cztery dni później – 8.12.2007 r. upłynął termin przedawnienia. Porównanie tych dat prowadzi do wniosku, że działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego nie mogły mieć żadnego wpływu na upływ terminu przedawnienia. Nie było fizyczną możliwością, aby organ ten w ciągu zaledwie czterech dni zapoznał się z wnioskiem, rozstrzygnął o nim zgodnie z przepisami k.p.a. i zdążył jeszcze doręczyć pełnomocnikowi powodów odpis swojego orzeczenia. Cztery dni nie były też czasem wystarczającym do wypełnienia obowiązków określonych w art. 9 k.p.a.

Nie można także upatrywać okoliczności usprawiedliwiającej zwłokę powodów w wytoczeniu powództwa cywilnego w rodzaju decyzji odszkodowawczej wydanej przez organ administracji, tj. decyzji z 28.01.2008 r. o odmowie przyznania odszkodowania. Podkreślić bowiem trzeba, że przedawnienie roszczeń powodów nastąpiło z dniem 8 grudnia 2007r., już od następnego dnia dłużnik mógł uchylić się od spełnienia roszczenia, podnosząc zarzut przedawnienia. Zatem przedawnienie nastąpiło w czasie, kiedy organ administracji nie miał jeszcze fizycznych możliwości rozpoznania złożonego do niego wniosku. Tym samym postępowanie organu i wydanie wadliwej decyzji nie usprawiedliwia opieszałości powodów. Treść decyzji z dnia 28.01.2008 r., nawet gdyby uznać ją za wprowadzającą w błąd, pozostawała bez związku z przedawnieniem się roszczeń, gdyż do przedawnienia doszło półtora miesiąca wcześniej.

Nie można przy tym tracić z pola widzenia także tej zasadniczej okoliczności, że wniosek do Samorządowego Kolegium O. nie obejmował żądania przyznania odszkodowania od Skarbu Państwa lecz wyłącznie od (...) W., na co Sąd Apelacyjny zwrócił już wyżej uwagę.

W sprawie nie zachodzą szczególne okoliczności podmiotowe, które nakazywałyby chronić powodów przed możliwością uchylenia się przez Skarb Państwa od zaspokojenia przedawnionego roszczenia. Powodowie nie są spadkobiercami dawnych właścicieli nieruchomości. To nie im i nie ich przodkom w minionej epoce wyrządzona została szkoda przez wydanie bezprawnej decyzji administracyjnej. Powodowie nabyli tzw. roszczenia dekretowe na mocy umów sprzedaży zawartych w 2004 r. Wejście w określoną sytuację prawną było więc wynikiem świadomych i dobrowolnych decyzji inwestycyjnych samych powodów, którzy w takim przypadku mogli i winni byli rozważyć całokształt relacji prawnych, w które wstępują. Sądowi Apelacyjnemu wiadomo z urzędu, z racji innych spraw, które toczyły się przed nim (m. in. I ACa 818/12 i I ACa 1221/13), że w przypadku powodów nie była to jednorazowa transakcja, lecz nabywali oni roszczenia dekretowe także do innych gruntów (...). Tym bardziej więc trzeba uznać, że czynili to świadomie i winni byli sami zadbać o terminowe dochodzenie nabytych roszczeń. Niewątpliwie nie można też zaliczyć powodów do osób szczególnie nieporadnych i z tego względu zastosować art. 5 k.c. do oceny zarzutu przedawnienia.

Osobnego rozważenia wymaga sprawa odszkodowania za lokal mieszkalny nr (...), ponieważ w tej części decyzja SKO z dnia 2 grudnia 2004 roku stwierdziła nieważność decyzji dekretowej, kierując się tym, że sprzedaż lokalu nr (...) poprzedzona była decyzją administracyjną o sprzedaży. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej powinno wywierać skutek ex tunc, a zatem teoretycznie powinno przywracać własność lokalu nr (...) powodom. Jest jednak bezsporne, że wobec dokonanej sprzedaży lokalu skutku takiego nie wywarło a powodowie mieli świadomość utraty tego prawa co najmniej w dacie wystąpienia do SKO z wnioskiem o odszkodowanie (w którym to wniosku wprost potwierdzili stan swojej wiedzy i którym objęli także żądanie odszkodowania za utratę lokalu nr (...)), a zatem przed upływem terminu przedawnienia. Mając taką świadomość zachowali zatem możliwość wystąpienia na drogę sądową we właściwym czasie, tj. przed upływem terminu przedawnienia

W takim stanie faktycznym rodzi się oczywiście pytanie, czy jako źródło szkody w postaci utraty lokalu nr (...) traktowana może być decyzja administracyjna o sprzedaży lokalu (w tej kwestii por.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24.06.2014 r., I CSK 474/13). Nie wymaga ono jednak odpowiedzi w tym postępowaniu, a to z uwagi na ramy sprawy określone przez powodów. W rozpoznawanej sprawie powodowie wyraźnie wskazywali jako źródło szkody decyzję dekretową, przedłożyli też niezbędny prejudykat w postaci decyzji nadzorczej. Nie wywodzili natomiast swoich roszczeń z wydania bezprawnej decyzji lokalowej i wobec określonej podstawy faktycznej powództwa nie wskazywali, czy także wobec decyzji o sprzedaży dotyczącej lokalu nr (...) przeprowadzone zostało postępowanie nadzorcze i z jakim wynikiem. Twierdzenia pozwu określiły zatem ramy rozpoznania tej sprawy, ograniczając spór do szkody wynikłej z decyzji dekretowej.

Nie powinno zaś budzić wątpliwości, że skoro powodowie wywodzili roszczenie odszkodowawcze dotyczące lokalu nr (...) z wadliwej decyzji dekretowej, to termin przedawnienia tego roszczenia biegł od dnia doręczenia im decyzji SKO z dnia 2 grudnia 2004 r., zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. Z akt sprawy wynika, że powodowie mieli już w tym czasie świadomość nieodwracalnej utraty lokalu nr (...), w związku z czym także tę szkodę objęli wnioskiem o odszkodowanie, skierowanym do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (k. 123 uzasadnienie wniosku o odszkodowanie).

Z powyższych względów apelacja pozwanego była uzasadniona. Wobec skutecznego podniesienia zarzutu przedawnienia nie mogła natomiast zostać uwzględniona apelacja strony powodowej, co czyni zbędnym szczegółowe odnośnienie się do zawartych w niej zarzutów.

Z tych względów Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie art. 385 k.p.c. o apelacji powodów oraz na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. o apelacji pozwanego

Sąd Apelacyjny nie dostrzegł żadnych okoliczności, które uzasadniałyby odstępstwo od ogólnej reguły ponoszenia kosztów i obciążył kosztami procesu powodów na podstawie art. 98 i art. 105 § 1 k.p.c.. Mimo korzystania przez powodów z częściowego zwolnienia od kosztów sądowych ich sytuacja majątkowa a także rodzaj sporu nie uzasadniały zastosowania art. 102 k.p.c.