



Sygn. akt I CSK 142/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 grudnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)
SSN Wojciech Katner (sprawozdawca)
SSN Agnieszka Piotrowska

w sprawie z powództwa K. S.-D.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M.
o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 18 grudnia 2013 r.,
skargi kasacyjnej powódki
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 18 października 2012 r.,

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

UZASADNIENIE

Powódka K. S.-D. wnosila w pozwie z dnia 29 maja 2009 r. o zasądzenie na jej rzecz od Skarbu Państwa i m. st. Warszawy kwoty 871 000 złotych z odsetkami, tytułem odszkodowania za sześć lokali znajdujących się w budynku, na nieruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, w odniesieniu do których nieuwzględniony został wniosek o przyznanie własności czasowej. Za okres od dnia 1 czerwca 1999 r. do dnia 29 maja 2006 r. powódka żądała także zasądzenia kwoty 202 000 złotych tytułem utraconych dochodów z najmu wskazanych lokali.

W sprawie zostało ustalone, że w 1953 r. wydane było orzeczenie ówczesnego Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy, odmawiające poprzednikowi prawnemu powódki przyznania własności czasowej do nieruchomości, przy ul. M. Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) z 1995 r. orzeczenie to zostało uznane za nieważne, a w wyniku wniosku właścicieli kilku mieszkań wchodzących w skład budynku położonego na wskazanej nieruchomości, którzy nabyli je od Skarbu Państwa o ponowne rozpatrzenie sprawy - SKO decyzją z dnia 29 maja 2006 r. utrzymało w mocy poprzednią decyzję.

Działając równolegle, decyzją z dnia 6 marca 2009 r. Prezydent m. st. Warszawy ustanowił na rzecz powódki prawo użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości w udziale wynoszącym 0,5094 części, z wyłączeniem pozostałych części udziałów w gruncie. Związane one były z własnością sześciu lokali położonych w budynku, w odniesieniu do których wnioski powódki został rozpatrzony odmownie, ponieważ lokale te wraz z udziałami w części wspólnej nieruchomości zostały nabyte w dobrej wierze przez osoby trzecie, przed wydaniem decyzji nadzorczej z dnia 27 sierpnia 2005 r. i w tym zakresie skutki decyzji z 1953 r. były nieodwracalne.

W tej sytuacji powódka skierowała do SKO wnioski z dnia 1 grudnia 2008 r. o wypłatę jej odszkodowania, ale wniosek ten został jej zwrócony na podstawie art. 66 § 3 k.p.a. ze wskazaniem drogi sądowej jako właściwej do dochodzenia takiego roszczenia. Pozew do sądu powódka wniosła 29 maja 2009 r.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 5 grudnia 2011 r. częściowo uwzględnił powództwo, ale tylko wobec Skarbu Państwa – Wojewody M., przyjmując za podstawę rozstrzygnięcia art. 160 § 1 i 2 k.p.a. Po rozpoznaniu apelacji pozwanego Skarbu Państwa, Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 18 października 2012 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego i oddalił powództwo, rozstrzygając także o kosztach postępowania. Oddalenie powództwa nastąpiło wskutek uznania, że w sprawie nastąpiło przedawnienie roszczeń powódki, gdyż początek biegu 3-letniego terminu przedawnienia należało liczyć od 27 sierpnia 2005 r., a pozew został wniesiony dnia 29 maja 2009 r.

W skardze kasacyjnej powódka zarzuciła zaskarżonemu wyrokowi naruszenie prawa materialnego, tj. art. 160 § 6 w związku z art. 16 § 1 k.p.a. w brzmieniu sprzed nowelizacji ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. i w związku z art. 127 § 3 k.p.a. przez błędne uznanie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego za decyzję ostateczną; art. 123 § 1 pkt 1 k.c. przez nieuznanie przerwania biegu przedawnienia; art. 5 k.c. przez jego niezastosowanie w sprawie. Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy lub przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania. W odpowiedzi na skargę pozwany Skarb Państwa wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadniczym problemem prawnym w niniejszej sprawie jest rozważenie, czy nastąpiło przedawnienie roszczeń powódki o odszkodowanie należne od pozwanego ze względu na utracenie praw do sześciu lokali sprzedanych osobom trzecim w zwróconym jej budynku w W., posadowionym na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste na podstawie decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 6 maja 2009 r. Decyzja SKO, stwierdzająca nieważność decyzji administracyjnej z 1953 r. została podjęta w dniu 27 sierpnia 2005 r. (decyzja nadzorcza), a w dniu 29 maja 2006 r. została podjęta przez SKO kolejna decyzja nadzorcza, wynikająca z ponownego rozpatrzenia sprawy na skutek wniosku właścicieli lokali. Wymaga zatem odpowiedzi pytanie, czy powinno się uznać, że termin trzyletniego przedawnienia roszczeń powódki należy liczyć od pierwszej (27 sierpnia 2005 r.),

czy od drugiej daty (29 maja 2006 r.), czy zatem wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest środkiem odwoławczym, którego rozpoznanie stanowi o decyzji ostatecznej, od której liczy się bieg terminu przedawnienia.

Na postawione pytanie próbuje się odpowiedzieć dwojako, uwzględniając lub nie uwzględniając zmiany przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, które weszły w życie od 11 kwietnia 2011 r. Z tą datą, ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2010 r. Nr 6, poz. 18), zmieniony został m. in. art. 16 k.p.a. przez wskazanie, że ostateczne są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Część komentatorów uważa, że na gruncie przepisów k.p.a. (mających zastosowanie w tej sprawie w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej w 2010 r.), decyzja ostateczna oznaczała decyzję nadzorczą, wydaną w wyniku wniesienia odwołania, jako środka zaskarżenia. Zgodnie z brzmieniem art. 16 k.p.a. (przed nowelizacją) wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie stanowił środka zaskarżenia w administracyjnym toku instancji, w szczególności mając na uwadze, że decyzja wywołana przez wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie miała cechy dewolutywności (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08 (OSNC-ZD 2008, nr 4, poz. 94) oraz przytoczone w odpowiedzi na skargę wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 września 2011 r., I ACa 258/11 (niepubl.), z dnia 12 października 2012 r., I ACa 376/12 (niepubl.), a także wyrok tego Sądu z dnia 22 lutego 2013 r., I ACa 1280/12, niepubl.). To skłania do wniosku, że znowelizowany art. 16 k.p.a. może mieć zastosowanie dopiero do decyzji wydanych po wejściu nowelizacji w życie, zgodnie z ogólną zasadą nie działania prawa wstecz, a nie ma wystarczających powodów do odstąpienia od tej zasady. W szczególności, nie zasługuje na aprobatę pogląd o stosowaniu przepisów k.p.a. w znowelizowanym brzmieniu do niezakończonych jeszcze spraw sądowych, w których obowiązują przepisy dotychczasowe.

Według zwolenników drugiego stanowiska, dokonane zmiany w k.p.a. nowelą z 2010 r. należy uwzględnić również do spraw, których *de lege lata* jeszcze te zmienione przepisy nie objęły. W takim razie należy uznać wniosek o ponowne

rozpatrzenie sprawy za równoważny odwołaniu od decyzji administracyjnej i jako ostateczną potraktować dopiero decyzję wydaną w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy. Ma za tym również przemawiać usunięcie - dzięki wskazanej nowelizacji z 2010 r. - zgłaszanych wątpliwości odnośnie do rozumienia art. 127 § 3 k.p.a., który przewidział możliwość zwrócenia się strony niezadowolonej z decyzji administracyjnej z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy i do tego wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Argument stanowi także art. 52 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 270), w którym wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest wymieniany wśród środków zaskarżenia, jakie należy wykorzystać przed wniesieniem sprawy do sądu administracyjnego.

Mimo dość mocnych, z dogmatycznego punktu widzenia argumentów przytaczanych na poparcie pierwszego stanowiska, nie wystarczają one do jego zaakceptowania. Poza silnymi argumentami przeciwnymi, za drugim poglądem przemawiają również względy praktyczne i słusznościowe.

Zwrócić należy najpierw uwagę, że z dniem 1 września 2004 r. wyeliminowany został administracyjny etap postępowania o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a., na rzecz postępowania sądowego. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, co zostało przypomniane w skardze kasacyjnej, że przed nowelizacją z 2010 r. przyjmowane było na gruncie k.p.a. występowanie odwołania od decyzji oraz odrębnego środka zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego wszakże w różnych przepisach odnoszone były reguły właściwe dla odwołania. Wspomniany już został art. 127 § 3 k.p.a., ale podobne znaczenie ma art. 130 § 2 k.p.a. Można z niego wyprowadzić wniosek, że skoro wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji administracyjnej, a w art. 130 § 3 k.p.a. skutek ten nie został wyłączony w stosunku do wniosku złożonego o ponowne rozpatrzenie sprawy, to wstrzymanie wykonania decyzji ma zastosowanie również w razie złożenia takiego wniosku, a to oznacza jego tożsame traktowanie z odwołaniem. Część orzecznictwa sądów administracyjnych, powoływanego w skardze na poparcie takiego twierdzenia pochodzi wprawdzie sprzed zmian w k.p.a. obowiązujących od 1 września 2004 r., ale zmiany te nie wpływają na znaczenie poglądów wyrażonych w rozpatrywanej

kwestii. Ich aktualność wykazały również nowsze orzeczenia, zwłaszcza uzasadnienie uchwały 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2007 r. w sprawie II GPS 2/06 (ONSAiWSA 2007, nr 3, poz. 61). Podobny jest ton wypowiedzi odnośnie do relacji między wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy a odwołaniem w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie P 57/07 (OTK-A 2008, nr 10, poz. 178).

Prezentowane stanowisko wspiera uzasadnienie nowelizacji k.p.a. z 2010 r., gdyż przyznaje się w nim dotychczasową niespójność przepisów postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy w jednych z nich rozumie się decyzje ostateczne na gruncie art. 16 k.p.a. przed nowelizacją, jako decyzje od których nie służy odwołanie. W innych, jak zwłaszcza w niewymagającym nowelizacji art. 127 § 3 k.p.a., do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nakazuje się stosować odpowiednio przepisy o odwołaniu, a więc traktując ten wniosek za równy odwołaniu. Problem znaczenia i skutków wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jest traktowany jako wątpliwość występująca w praktyce, choć jednak na tyle istotny, że dla przerwania dyskusji należało uzupełnić art. 16 k.p.a., dokonując zmian także w innych przepisach tego Kodeksu. Znaczące dla rozstrzygnięcia kwestii i w niniejszej sprawie jest wybranie w nowym brzmieniu art. 16 k.p.a. rozwiązania korzystnego dla składającego wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Tak więc można podzielić zdanie zawarte w konkluzji skargi kasacyjnej, że również przed nowelizacją przepisów k.p.a. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy mógł być traktowany jak środek zaskarżenia, a od odwołania różnił go głównie brak dewolutywności. Trafnie przywołuje się dla dodatkowego poparcia takiego rozumowania wspomniany wcześniej art. 52 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który od czasu uchwalenia tej ustawy w 2002 r. wymienia łącznie zażalenie, odwołanie i wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wśród środków zaskarżenia decyzji na drodze administracyjnej.

Dodatkowego argumentu za takim poglądem dostarcza potrzeba wykładni prawa zgodnie z poczuciem słuszności i sprawiedliwości. Przemawiają one za potraktowaniem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy tak samo jak środka odwoławczego, skoro może on prowadzić do zmiany decyzji, a więc do doprowadzenia do sytuacji, że decyzja, której dotyczy wniosek nie okaże się

w rezultacie jego rozpoznania - ostateczna. Ponadto, rozpoznając sprawę obecnie nie powinno się różnie traktować spraw sprzed i po nowelizacji k.p.a. w 2010 r., skoro zmiana art. 16 k.p.a. nastąpiła zgodnie z przytoczonymi powyżej argumentami, wskazującymi na słuszność tej zmiany.

Należy zatem podzielić stanowisko tej części orzecznictwa i doktryny, według których decyzja ostateczna według art. 16 k.p.a., również przed nowelizacją tego przepisu w 2010 r. mogła oznaczać decyzję nadzorczą wydaną na skutek rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a wtedy termin przedawnienia roszczenia przewidziany przez art. 160 § 6 k.p.a., mający zastosowanie w okolicznościach sprawy rozpoczynał swój bieg od dnia wydania tej decyzji.

Odnosząc poczynione wywody do rozpoznawanej sprawy, należy uznać, że decyzją ostateczną w rozumieniu art. 16 k.p.a. przed nowelizacją, zgodnie z twierdzeniem w skardze jest decyzja nadzorczą SKO z dnia 29 maja 2006 r. Od tej też daty należy liczyć termin przedawnienia roszczeń powódki, który upłynął po trzech latach (art. 160 § 6 k.p.a.). Trafnie Sąd Apelacyjny powołał pogląd orzecznictwa Sądu Najwyższego, które uniezależnia bieg przedawnienia od tego, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła, a za decydujące uznaje wydanie decyzji ostatecznej (zob. wyroki z dnia 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08 (niepubl.), z dnia 6 marca 2008 r., I CSK 472/07 (niepubl.), z dnia 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07 (niepubl.) i z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07 (niepubl.), a także poprzedzającą te wyroki uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05, OSNC 2006, nr 7-8, poz. 114). Nie jest to jednak decyzja ostateczna w rozumieniu, jakie przyjął Sąd Najwyższy w powoływanym już wyroku z dnia 21 listopada 2008 r. w sprawie V CSK 204/08, tzn. będąca decyzją samorządowego kolegium odwoławczego bez uwzględnienia środka zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Kwestią, która jednakże pozostaje do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, to zbadanie, jakie znaczenie dla tej sprawy ma okoliczność, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie pochodził od powódki, skarżącej wyrok Sądu Apelacyjnego, lecz od właścicieli lokali w przedmiotowym budynku i to na skutek ich wniosku

wydana została decyzja nadzorcza z dnia 29 maja 2006 r. Skarżąca nie zakwestionowała korzystnej dla siebie decyzji SKO z dnia 27 sierpnia 2005 r., uznając ją wobec siebie za ostateczną. Nie zmienia to przyznania słuszności skardze odnośnie do podważenia przyjętej w zaskarżonym wyroku koncepcji prawnego rozumienia ostateczności decyzji administracyjnej w świetle podniesionych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego z okresu przed i po nowelizacji tego Kodeksu w 2010 r.

Odmienne należy ocenić dalsze zarzuty skargi kasacyjnej. Zaskarżony wyrok jest trafny w zakresie zarzutów, odnoszących się do przerwania biegu przedawnienia na podstawie art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Nie mogą być skuteczne próby odniesienia przerwy przedawnienia w sprawie o naprawienie szkody (restytucja naturalna całej nieruchomości, odszkodowanie pieniężne za lokale sprzedane osobom trzecim), wynikającej ze stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji administracyjnej z 1953 r., odmawiającej przyznania własności czasowej do sprawy zakończonej decyzją z dnia 6 marca 2009 r., odnoszącą się do użytkowania wieczystego gruntu. Ma rację skarżąca, że między tymi sprawami zachodzi powiązanie, ale nie takie, które uzasadnia wystąpienie przesłanek z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. w związku z art. 160 § 6 k.p.a. Niemniej rozpoznając zarzuty pełnomocnika skarżącej należy przypomnieć, że na podstawie art. 123 § 1 pkt 1 k.c. bieg przedawnienia roszczeń majątkowych przerywa się, a zatem powoduje ustanie tego biegu i liczenie go od początku, jeżeli jest dokonana jakakolwiek (każda) czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym, przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia tego roszczenia. Z przesłanek wymienionych w tym przepisie, które są obszernie analizowane w licznych orzecznictwie i piśmiennictwie wynika, a nie ma co do tego poważniejszych sporów, że poprzez składanie wniosków w postępowaniu administracyjnym, które nie zmierzają ponadto bezpośrednio do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, nie można przerwać biegu przedawnienia roszczenia dochodzonego na drodze cywilnoprawnej przed sądem powszechnym.

Decyzje SKO z dnia 27 sierpnia 2005 r. oraz z dnia 29 maja 2006 r. oraz decyzja Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 6 marca 2009 r. zostały wydane niezależnie od siebie i w różnych sprawach, więc nawet przyjmując, że decyzja z 2009 r. została wydana w trakcie biegu przedawnienia roszczeń w niniejszej sprawie, to i tak zarzut przerwania biegu przedawnienia nie może na tej podstawie być uwzględniony. W niniejszej sprawie takiej potrzeby zresztą nie ma, skoro termin przedawnienia roszczeń powódki jeszcze biegł. Co do istoty stanowisko Sądu Apelacyjnego w rozpatrywanej kwestii jest prawidłowe. Z kolei, wobec rozstrzygnięcia podstawowej kwestii podniesionej skargi na korzyść powódki nie ma potrzeby rozpoznawania skargi w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 5 k.c.

Z tych względów należało na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. rozstrzygnąć skargę kasacyjną jak w sentencji.