

*Sygn. akt: I ACa 650/13*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 listopada 2013r.

Sąd Apelacyjny w Łodzi I Wydział Cywilny

w składzie:

<b>Przewodniczący:</b>	<b><i>SSA Krystyna Golinowska</i></b>
<b>Sędziowie:</b>	<b><i>SA Małgorzata Stanek (spr.)</i></b> <b><i>SA Anna Beniak</i></b>
Protokolant:	st.sekr.sądowy Grażyna Michalska

po rozpoznaniu w dniu 20 listopada 2013r. w Łodzi

na rozprawie

sprawy z powództwa ***Gminy i Miasta B.***

przeciwko ***Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)***

o odszkodowanie

na skutek apelacji strony powodowej

od wyroku Sądu Okręgowego w Sieradzu

z dnia 21 marca 2013r. sygn. akt I C 305/12

***1. oddala apelację;***

***2. zasądza od Gminy i Miasta B. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 2.700 (dwa tysiące siedemset) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.***

Sygn. akt I ACa 650/13

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 21 marca 2013 roku Sąd Okręgowy w Sieradzu w sprawie z powództwa Gminy i Miasta B. przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...) o odszkodowanie

1. oddalił powództwo;

2. zasądził od powódki Gminy i Miasta B. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej kwotę 3.600 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Powyższy wyrok zapadł na podstawie ustaleń faktycznych, z których wynika, że w dniu 31 lipca 1996 roku Wojewoda (...) wydał decyzję, na mocy której stwierdził, że z dniem 1 stycznia 1996 roku Gmina B. nabyła prawo własności nieruchomości zabudowanej, stanowiącej własność Skarbu Państwa położonej w miejscowości B. gmina B., oznaczonej w ewidencji gruntów numerem działki (...) o powierzchni 7,72 ha, a także państwowe mienie ruchome należące do Szkoły Podstawowej w B., zlokalizowanego w siedzibie tej szkoły. Decyzja uprawomocniła się z dniem 22 sierpnia 1996 roku. Wobec wydania powyższej decyzji powodowa Gmina objęła w posiadanie przedmiotową nieruchomość, a Szkoła Podstawowa w B. czyniła zakupy materiałów i usług niezbędnych do jej utrzymania w stanie niepogorszonym.

W dniu 9 listopada 2004 roku Sąd Okręgowy w Sieradzu wydał wyrok w sprawie o sygnaturze I C 60/04 stwierdzając, iż nie zachodziły przesłanki określone w art. 2 ust. 1 lit b dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej, na podstawie których rodzina A. W. utraciła prawo m.in. do przedmiotowej nieruchomości, stanowiącej zespół dworsko - parkowy, gdzie urządzono szkołę podstawową. W roku 2005 A. W. jako następca prawny właścicieli nieruchomości wystąpił do Sądu Okręgowego w Sieradzu z pozwem o wydanie przedmiotowej nieruchomości w sprawie I C 86/05.

W dniu 18 kwietnia 2006 roku zwrócił się zaś do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. o stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej z dnia 31 lipca 1996 roku obejmującej nieruchomość położoną w B. o powierzchni 7.72 ha i stanowiącej działkę oznaczoną w ewidencji numerem (...). W dniu 27 kwietnia 2009 roku została wydana decyzja numer (...), na mocy której Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził nieważność decyzji Wojewody (...) z dnia 31 lipca 1996 roku w części dotyczącej nieodpłatnego przekazania Gminie B. nieruchomości zabudowanej położonej w miejscowości B., Gmina B., oznaczonej w ewidencji gruntów numerem działki (...) o powierzchni 7,72 ha, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. Strony zostały pouczone, iż decyzja ta jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Wobec złożenia przez Burmistrza powódki wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał w dniu 8 lipca 2009 roku kolejną decyzję, którą utrzymał w mocy decyzję numer 272 z dnia 27 kwietnia 2009 roku. Powodowa Gmina otrzymała powyższą decyzję w dniu 16 lipca 2009 roku. Następnie powódka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnej, która wyrokiem z dnia 14 grudnia 2009 roku została oddalona. Od tego wyroku powódka wywiodła w lutym 2010 roku skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Postępowanie w sprawie o wydanie nieruchomości zawisłe przed Sądem Okręgowym w Sieradzu w sprawie I C 86/05 zostało podjęte po zakończeniu spraw w postępowaniu administracyjnym w 2010 roku .

Wnioskiem złożonym w dniu 28 maja 2010 roku Gmina i Miasto B. wystąpiła do Sądu Rejonowego w Sieradzu o stwierdzenie nabycia na jej rzecz prawa własności przedmiotowej nieruchomości przez zasiedzenie, co spowodowało ponowne zawieszenie postępowania w sprawie o wydanie nieruchomości postanowieniem z dnia 5 lipca 2010 roku. Wniosek o zasiedzenie został ostatecznie prawomocnie oddalony (bezsporne). Wyrokiem z dnia 10 stycznia 2012 roku wydanym w sprawie I C 86/05 Sąd Okręgowy w Sieradzu nakazał Gminie i Miastu B. wydanie na rzecz A. W. w terminie do dnia 15 lipca 2012 roku nieruchomości położonej we wsi B., gmina B., stanowiącej zespół dworsko-parkowy o powierzchni gruntów 7.72 ha. Pismem z dnia 21 lutego 2012 roku Gmina i Miasto B. zwróciła się do Wojewody (...), zgłaszając swoje roszczenie o zapłatę odszkodowania w wysokości 167.092,66 złotych z tytułu nakładów poniesionych na zespół dworsko - parkowy położony na działce ewidencyjnie oznaczonej numerem (...) o powierzchni 7,72 ha w B. i uzasadniała podstawy roszczenia faktem prawomocnego unieważnienia decyzji komunalizacyjnej obejmującej tę nieruchomość. Wydanie zespołu dworsko - parkowego nastąpiło fizycznie w dniu 12 lipca 2012 roku. W tym samym dniu powódka otrzymała pismo z (...) Urzędu Wojewódzkiego w Ł., stanowiące odpowiedź na zgłoszenie żądania zapłaty odszkodowania, w którym znalazło się stwierdzenie, że „Wojewoda (...) nie może w sposób pozytywny odnieść

się do powyższego wystąpienia", zaś w dalszej jego treści Wojewoda wskazuje na złożony charakter tego typu spraw odszkodowawczych pod względem faktycznym i prawnym, odsyłając powódkę na drogę postępowania sądowego

W świetle powyższego stanu faktycznego Sąd Okręgowy uznał, że powództwo nie zasługuje na uwzględnienie z powodu skutecznie podniesionego zarzutu przedawnienia roszczeń nim objętych.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że w sprawie ma zastosowanie art. 160 Kodeksu postępowania administracyjnego i w zakresie roszczeń odszkodowawczych tam wskazanych ustawodawca przewidział jednocześnie szczególne uregulowanie w zakresie przedawnienia, przyjmując w treści art. 160 § 6 k.p.a., iż 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. Sąd Okręgowy podkreślił, iż w pełni aprobejuje orzecznictwo Sądu Najwyższego, w którym wskazuje się, że nie tylko art. 160 § 1, 2 i 3, ale i art. 160 § 6 k.p.a. ma na podstawie art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw zastosowanie w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej podjętymi przed 1 września 2004 r. ostatecznymi decyzjami administracyjnymi, których nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu.

W ocenie Sądu pierwszej instancji konsekwentnie podniesiony zarzut przedawnienia roszczenia objętego pozwem należy oceniać w oparciu o treść § 6 art. 160 k.p.a., z którego wynika że termin przedawnienia jest trzyletni i rozpoczyna swój bieg „od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1”.

Sąd Okręgowy podkreślił, iż nie można zgodzić się z twierdzeniami forsowanymi przez powódkę, iż znaczenie ma tutaj przede wszystkim moment wymagalności roszczenia odszkodowawczego, zgodnie z normą art. 120 § 1 k.c., który w tej sprawie należałoby utożsamiać z powstaniem szkody rzeczywistej, przewidzianej w treści § 1 art. 160 k.p.a., która, zdaniem powódki zaistniała dopiero z momentem wydania nieruchomości A. W. w dniu 12 lipca 2012 roku.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że ustawodawca wymagalność szczególnego roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 160 k.p.a. związał z dniem, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa przewidzianego w art. 156 § 1 k.p.a. Nie jest więc istotne dla ustalenia początku biegu przedawnienia w tym przypadku kiedy szkoda powstała, lecz właśnie to, czy wskazana w tym przepisie decyzja administracyjna stała się ostateczna.

W ocenie Sądu pierwszej instancji nie doszło do przerwy w biegu terminu przedawnienia. Sąd Okręgowy podkreślił, że Gmina i Miasto B. powoływała się przede wszystkim na czynności podejmowane w sprawie o wydanie nieruchomości i wystąpienie z wnioskiem o stwierdzenie nabycia prawa własności nieruchomości przez zasiedzenie. Podejmowane przez powódkę czynności procesowe w sprawach, na które się powołuje obejmowały proces o wydanie nieruchomości, gdzie powodem był A. W., a pozwaną Gmina i Miasto B. oraz postępowanie o stwierdzenie nabycia przez powodową gminę prawa własności nieruchomości przez zasiedzenie toczony z wniosku Gminy i Miasta B. przy udziale następców prawnych M. T. W. i J. T. W.. Sąd Okręgowy wskazał, że w niniejszej sprawie przedmiotem żądania powódki jest odszkodowanie, którego dochodzi z tytułu szkody zaistniałej wskutek wydania decyzji komunalizacyjnej obejmującej tę samą nieruchomość, która była przedmiotem zarówno sprawy o wydanie jak i sprawy o zasiedzenie, to jednak są to zupełnie różne roszczenia, wynikające z odmiennych relacji łączących poszczególne różne podmioty, mające swoje źródło w rozbieżnych stanach faktycznych i prawnych. W ocenie Sądu pierwszej instancji nie można zgodzić się z powódką aby czynności podejmowane zarówno w sprawie o wydanie nieruchomości jak i w sprawie o zasiedzenie miały być przedsięwzięte bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia czy nawet zabezpieczenia roszczenia o odszkodowanie. Przerwanie przedawnienia ma bowiem charakter osobowy, a nie przedmiotowy. Do przerwania biegu terminu nie wystarczy nawet identyczność wierzytelności, lecz niezbędna jest identyczność osób, na rzecz których i przeciwko którym dana czynność, obiektywnie zdolna do przerwania przedawnienia, została dokonana. Tymczasem nie budzi jakichkolwiek wątpliwości, że czynności w sprawach toczonych przed Sądem Okręgowym w Sieradzu i Sądem Rejonowym w Sieradzu nie były skierowane przeciwko Wojewodzie (...) i nie dotyczyły odszkodowania.

Sąd Okręgowy podkreślił także, że złożenie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na ostateczną decyzję stwierdzającą nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa ( art. 156 § 1 k.p.a. ) nie przerywa biegu terminu przedawnienia roszczenia określonego w art. 160 § 6 k.p.a. W ocenie Sądu pierwszej instancji brak jest podstaw aby wystąpienie ze skargą do NSA czy odpowiednio do WSA traktować jako czynność przedsięwziętą bezpośrednio w celu ustalenia roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w treści art. 160 k.p.a. bowiem celem każdego z tych postępowań było jedynie stwierdzenie czy decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdzająca nieważność decyzji komunalizacyjnej wydanej przez Wojewodę (...) była wydana zgodnie z prawem. Brak jest tu elementu bezpośredniości w przedsięwzięciu, na co wyraźnie wskazuje norma art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Bez znaczenia w tej mierze jest natomiast ocena czy podjęcie powyższych czynności przez powodową gminę pozostawało w bezpośrednim związku z obecnym roszczeniem, co zdaniem powódki miało prowadzić do przerwy przedawnienia.

Zdaniem Sądu Okręgowego nie można zaakceptować stanowiska powódki aby doszło do uznania długu, skutkującego przerwaniem przedawnienia. Gmina i Miasto B. wywodziła ten skutek ze sformułowania zawartego w treści pisma (...) Urzędu Wojewódzkiego w Ł. z dnia 5 lipca 2012 roku, gdzie stwierdzono, że „Wojewoda (...) nie może w sposób pozytywny odnieść się do powyższego wystąpienia”, przy czym była to odpowiedź na żądanie zapłaty przedmiotowego odszkodowania z odesłaniem na drogę postępowania sądowego. Sąd pierwszej instancji wskazał, że nawet jeśli oceniać to w kategoriach uznania niewłaściwego, to dla jego skuteczności nie jest wprawdzie wymagane istnienie po stronie zobowiązanego zamiaru wywołania skutku prawnego w postaci przerwania biegu przedawnienia, istotne natomiast jest to aby zachowanie zobowiązanego mogło uzasadniać oczekiwanie uprawnionego, że świadczenie na jego rzecz zostanie spełnione. Nie można w żadnej mierze ocenić oświadczenia pozwanego o braku możliwości pozytywnego ustosunkowania się do żądania zapłaty odszkodowania w kategoriach podstawy do uzasadnionego oczekiwania powódki, że odszkodowanie zostanie zapłacone, tym bardziej jeśli pozwany odesłał Gminę i Miasto B. na drogę postępowania sądowego.

Sąd pierwszej instancji zwrócił także uwagę, że wobec braku zarzutu powódki w płaszczyźnie zgodności podniesionego zarzutu przedawnienia z treścią art. 5 k.c., że skorzystanie przez pozwanego z tej instytucji nie stanowi nadużycia prawa w niniejszej sprawie. W judykaturze wielokrotnie podkreślano, że przepis art. 5 k.c. ma charakter bardzo wyjątkowy i może mieć zastosowanie w przypadku nadużycia prawa przez osobę korzystającą z zarzutu przedawnienia. Istnieje domniemanie, że osoba uprawniona korzysta z prawa podmiotowego w sposób legalny, zasługujący na ochronę prawną. Kwestionujący takie uprawnienie obowiązany jest wykazać racjonalne przesłanki swojej kontestacji (art. 6 k.c.). Zarzut przedawnienia stanowi bowiem realizację prawa podmiotowego i jego podniesienie, co do zasady, nie stanowi nadużycia prawa podmiotowego, jednak umożliwia rozważenie nieuwzględnienia zarzutu przedawnienia przez sąd, przy czym każdorazowo sąd czyni to w oparciu o okoliczności konkretnej sprawy. W przedmiotowej sprawie powódka była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, mimo tego w żaden sposób nie usprawiedliwiła swego opóźnienia, a co więcej twierdziła, że opóźnienia nie ma. Tymczasem już w 2010 roku zakończyły się wszelkie działania Gminy i Miasta B. podejmowane w postępowaniu administracyjnym w związku z wydaniem przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzji w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody (...) dotyczącej komunalizacji przedmiotowej nieruchomości, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa ( art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.). Okoliczność ta była wystarczającą przesłanką do ubiegania się o odszkodowanie w trybie art. 160 § 1 k.p.a i nie ma wpływu na ten wniosek fakt toczącego się postępowania sądowego o wydanie nieruchomości, czy wszczęcie przez powódkę postępowania o zasiedzenie. Niezależnie zaś od tego gmina wystąpiła do pozwanego z żądaniem zapłaty odszkodowania w piśmie z dnia 21 lutego 2012 roku, a zatem w czasie gdy roszczenie nie było jeszcze przedawnione i dopuściła do upływu terminu przedawnienia, nie wskazując przy tym okoliczności, które doprowadziły do tego i przesądziły o zaniechaniu wniesienia pozwu przed upływem przedawnienia, a które mogłyby podlegać ocenie w kategoriach wyjątkowych i szczególnych. Sąd Okręgowy podkreślił, że w tej sytuacji podniesienie przez pozwany Skarb Państwa - Wojewodę (...) zarzutu przedawnienia jest uprawnionym wykonywaniem prawa podmiotowego i nie pozostaje w sprzeczności z treścią art. 5 k.c.

W ocenie Sądu Okręgowego skutecznie zatem podniesiony zarzut przedawnienia spowodował oddalenie powództwa w tej sprawie. W tych okolicznościach drugorzędного znaczenia nabierają dalsze podniesione w odpowiedzi na pozew

argumenty pozwanego, a przede wszystkim zarzut braku czynnej legitymacji procesowej powódki i braku wykazania zaistnienia szkody oraz jej wysokości, które nie wpływają na treść rozstrzygnięcia i nie wymagają oddzielnego rozważenia.

O kosztach postępowania Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 98 § 1 k.p.c., przy zastosowaniu zasady odpowiedzialności za wynik sprawy. Do kosztów tych należy wyłącznie wynagrodzenie z tytułu zastępstwa prawnego należnego Skarbowi Państwa Prokuratorii Generalnej z mocy art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa ( Dz. U. Nr 169, poz. 1417 ze zm.). W zakresie wysokości tych kosztów zastosowanie znajduje poprzez treść art. 99 k.p.c. § 6 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ( Dz. U. Nr 163,poz. 1348 ze zm.).

Apelację od powyższego wyroku wniosła powódka zaskarżając go w całości i zarzucając mu:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez niewłaściwą wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, tj.

- art. 120 § 1 K.C. w zw. z art. 160 k.p.a. poprzez przyjęcie, że dla bytu roszczenia odszkodowawczego nie jest wymagane powstanie szkody,

- art. 121 pkt 4 K.C. poprzez przyjęcie, że bieg przedawnienia rozpoczął się mimo, że powód nie mógł skutecznie dochodzić przed sądem odszkodowania na skutek nie zakończonego (zawieszzonego) postępowania sądowego o wydanie nieruchomości,

- art. 123 § 1 pkt 1 K.C. w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. poprzez przyjęcie, że czynności przed Sądem Okręgowym w sprawie I C 86/05 o wydanie nieruchomości oraz przed Sądem Rejonowym o zasiedzenie nieruchomości nie stanowią czynności bezpośrednio związanych z roszczeniem odszkodowawczym,

- art. 123 § 1 pkt 1 K.C. oraz art. 1 i n. ustawy z dnia 25.07.2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1261) w zw. z art. 10 ust. 2, art. 173 i 184 Konstytucji poprzez przyjęcie, że czynności podjęte przed sądami administracyjnymi są czynnościami podjętymi w postępowaniu administracyjnym i tym samym nie przerywają biegu przedawnienia,

- art. 5 K. C. poprzez przyjęcie, że podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia w okolicznościach istniejących w sprawie nie stanowi nadużycia prawa.

W następstwie tak sformułowanych zarzutów skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do rozpoznania sądowi I instancji oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania według norm.

W odpowiedzi na apelację pozwany wniósł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania według norm przepisanych., w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

### ***Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:***

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia faktyczne Sądu I instancji i przyjmuje je za własne.

Apelacja okazała się niezasadna.

Wszystkie podniesione przez skarżącą zarzuty są nieuzasadnione, Sąd Apelacyjny nie podziela bowiem stanowiska strony powodowej, że ta nie mogła wystąpić z przedmiotowym roszczeniem o odszkodowanie przed datą wydania

rozstrzygnięcia w sprawie o wydanie nieruchomości wytoczonej przez osobę fizyczną, w której skarżąca była stroną pozwaną.

W ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd Okręgowy prawidłowo wskazał, że podstawą odpowiedzialności prawnej w przedmiotowej sprawie Skarbu Państwa mógł być jedynie art. 160 k.p.a., albowiem zarówno decyzja komunalizacyjna jak i decyzja nadzorcza mocą, której stwierdzono nieważność decyzji z dnia 31 lipca 1996 roku, pochodzą z okresu sprzed 1 września 2004 r., przy czym odpowiednie zastosowanie mają przepisy kodeksu cywilnego warunkującego przesłanki odpowiedzialności 417 k.c. i art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Sąd Apelacyjny podziela przytoczony przez Sąd pierwszej instancji pogląd Sądu Najwyższego wskazany w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), w której Sąd Najwyższy przyjął, że 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. W motywach wyżej zacytowanej uchwały Sąd Najwyższy wskazał, że decyzja nadzorcza nie jest elementem czynu niedozwolonego ani w świetle art. 160 k.p.a., ani w świetle art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., jest natomiast wynikiem zgodnego z prawem postępowania zmierzającego do usunięcia naruszeń prawa. Specyficzną cechą odpowiedzialności deliktowej przewidzianej w art. 160 k.p.a. oraz art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. jest natomiast uzależnienie skuteczności dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej wadliwej decyzji od uprzedniego stwierdzenia jej niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu.

W zakresie kwestii przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, Sąd Najwyższy przyjął, że stosowanie art. 160 § 1, 2 i 3 k.p.a. bez § 6, dotyczącego przedawnienia, byłoby nie do pogodzenia z założeniami przyświecającymi ustanowieniu przewidzianej w tych przepisach odpowiedzialności odszkodowawczej. Wobec możliwości domagania się na podstawie art. 160 k.p.a., w związku z jego mocą wsteczną, odszkodowania także za szkody wyrządzone decyzjami wydanymi przed kilkudziesięciu laty - jeżeli tylko ich nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa stwierdzono po dniu 31 sierpnia 1980 r. (por. art. 156 § 2 k.p.a.) - jedynym odpowiednim rozwiązaniem było przyjęcie, że przedawnienie roszczenia o odszkodowanie rozpoczyna bieg 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.

Słusznie zatem podnosi pozwana, iż roszczenie powoda uległo przedawnieniu w dniu 27 kwietnia 2012 roku, bowiem ostateczna decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. nr (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody (...) z dnia 31 lipca 1996 roku w części dotyczącej nieodpłatnego przekazania Gminie B. wydana została w dniu 27 kwietnia 2009 roku.

Biorąc pod uwagę powyższe podkreślić należy, że skarżąca pomija w sprawie istotną okoliczność, a mianowicie że w przedmiotowej sprawie strona powodowa wystąpiła z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) i swoją szkodę wiąże z wydaniem nieważnej decyzji, nie zaś z wydaniem nieruchomości jej prawowitemu właścicielowi. Roszczenie będące przedmiotem pozwu jest stricte roszczeniem odszkodowawczym i nie ma związku ze sprawą o zwrot nakładów czy rozliczeniem pomiędzy właścicielem a posiadaczem. Roszczenie z art. 160 k.p.a. przewiduje odszkodowanie od właściwego organu, który wydał decyzję administracyjną, następnie unieważnioną. Szkada, z której wywodzi strona powodowa swoje roszczenie, pozostaje tylko i wyłącznie w związku przyczynowym z wydaniem konkretnej decyzji administracyjnej, a nie jak próbuje tego dowodzić skarżąca, z wydaniem nieruchomości właścicielowi. W błędzie zatem pozostaje powódka, która utożsamia pojęcia o odszkodowanie i o zwrot nakładów, podczas gdy to drugie roszczenie regulowane jest przez przepisy k.c. - art. 224 i następne, a nie art. 160 k.p.a.

Podzielić należy stanowisko Sądu I instancji, że roszczenie odszkodowawcze powódki zrealizowało się z chwilą wydania decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 kwietnia 2009 roku, co pozwalało skarżącej dochodzić stosownego odszkodowania z tym momentem. W świetle powyższego za chybione należy uznać zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego art. 120 § 1 K.C. w zw. z art. 160 k.p.a. poprzez przyjęcie, że dla bytu

roszczenia odszkodowawczego nie jest wymagane powstanie szkody oraz art. 121 pkt 4 k.c. poprzez przyjęcie, że bieg przedawnienia rozpoczął się mimo, że powód nie mógł skutecznie dochodzić przed sądem odszkodowania na skutek nie zakończonego (zawieszzonego) postępowania sądowego o wydanie nieruchomości za całkowicie chybione.

Nie mógł również odnieść zamierzonego skutku zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 123 § 1 pkt 1 K.C. w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. poprzez przyjęcie, że czynności przed Sądem Okręgowym w sprawie I C 86/05 o wydanie nieruchomości oraz przed Sądem Rejonowym o zasiedzenie nieruchomości nie stanowią czynności bezpośrednio związanych z roszczeniem odszkodowawczym.

Sąd pierwszej instancji słusznie zauważył, że czynności podejmowane przez powódkę w sprawie o wydanie nieruchomości jak i w sprawie o zasiedzenie miały być przedsięwzięte bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia roszczenia o odszkodowanie. Przypomnieć należy, że stosownie do przepisu art. 123 § 1 k.c. bieg terminu przedawnienia przerywa się przez każdą czynność przed sądem przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia, albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia. Ponadto w orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że wprawdzie art. 123 § 1 pkt 1 k.c. nie precyzuje bliżej przesłanek, które musi spełniać czynność przedsięwziętą przed sądem bezpośrednio w celu dochodzenia, ustalenia, zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia, aby mogła skutecznie przerwać bieg terminu przedawnienia, nie ulega jednak wątpliwości, że chodzi tu o czynność wywołującą związany z nią skutek wobec konkretnej osoby, tj. tej, przeciwko której została ona skierowana (tak m. in. wyrok z dnia 23 listopada 2012 roku w sprawie I CSK 257/12, Lex nr 1293672).

Powódka, co w sprawie pozostaje bezsporne, w okresie biegu terminu przedawnienia nie podjęła żadnych działań przeciwko pozwanemu, które mogłyby skutecznie przerwać bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 123 k.c. Roszczenie powódki o odszkodowanie, o którym mowa w art., 160 k.p.a., nie było bowiem dotychczas skierowane przeciwko właściwemu podmiotowi ani do organów powołanych do rozpoznania sporów cywilnych i egzekwowania wydanych rozstrzygnięć, czynności zaś podjęte w postępowaniu administracyjnym przed organami administracyjnymi nie mają, wbrew zarzutom skarżącej, wpływu na bieg terminu przedawnienia. Także podejmowane przez powódkę działania jako strona pozwana w sprawie o wydanie nieruchomości wytoczone przez A. W. czy też w postępowaniu o stwierdzenie nabycia przez Gminę i Miasto B. prawa własności nieruchomości przez zasiedzenie toczącej się przy udziale następców prawnych M. T. W. i J. T. W. nie mogły doprowadzić do przerwania biegu przedawnienia, skoro są to zupełnie odrębne roszczenia, które mają swe źródło w rozbieżnych stanach faktycznych i prawnych i toczyły się z udziałem innych podmiotów.

Jak wynika zatem z akt sprawy dotychczasowe czynności przedsięwzięte przez powódkę nie były podejmowane bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia przed właściwym organem tj. powołanym do rozpoznawania spraw o odszkodowanie.

Jednocześnie w ocenie Sądu Apelacyjnego nie do zaaprobowania jest stanowisko powódki, która wskazywała, że podniesienie zarzutu przedawnienia przez pozwanego stanowi nadużycie prawa w rozumieniu art. 5 k.c. Oceniając zarzut powódki, przede wszystkim wyjaśnić należy, że dla możliwości jego uwzględnienia winna powódka określić – czego na gruncie rozpoznawanej sprawy nie uczyniła – jakie to zasady współżycia społecznego zostają naruszone przez pozwaną powołującą się na przedawnienie dochodzonego roszczenia przez powódkę (tak: uzasadnienie orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 1998 r. o sygn. akt I CKN 459/97, opubl. Lex nr 78424, wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 24 lutego 2011 r. o sygn. akt I ACa 75/11, opubl. Lex 898654). Sąd Najwyższy wprost wskazuje, że stwierdzenie, iż strona nadużywa prawa podmiotowego, wymaga ustalenia okoliczności pozwalających skonkretyzować, które działania pozostają w sprzeczności z normami moralnymi godnymi ochrony i przestrzegania w stosunkach społecznych. Brak takich okoliczności uniemożliwia zastosowanie art. 5 k.c. Nie uszło uwadze Sądu Apelacyjnego, że jak wynika z akt sprawy powódka dopiero w apelacji podniosła, że zarzut przedawnienia jest sprzeczny z zasadami współżycia społecznego i stanowi nadużycie prawa. Powódka wskazała, że z uwagi na szczególne okoliczności związane z wydaniem nieruchomości nie mogła wystąpić z przedmiotowym roszczeniem wcześniej, ponadto w okresie przed wystąpieniem z powództwem była pewna, że uzyska stosowne odszkodowanie bez konieczności wszczynania sporu sądowego.

Podkreślić również należy, że w judykaturze ugruntowany jest pogląd, iż zastosowanie art. 5 k.c. w odniesieniu do zarzutu przedawnienia może nastąpić tylko w wyjątkowych wypadkach, usprawiedliwionych szczególnymi okolicznościami. Dla oceny, czy zgłoszony zarzut przedawnienia nie nosi znamion nadużycia prawa wymagane jest rozważenie charakteru dochodzonego roszczenia, okresu trwania opóźnienia i jego przyczyn. Podaje się, że opóźnienie wierzyciela nie powinno być nadmierne, bowiem w przeciwnym razie podważona zostałaby zasadnicza, stabilizacyjna funkcja instytucji przedawnienia (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2007 r. o sygn. akt V CSK 334/07, Lex nr 521817). Wedle stanowiska judykatury należy też uwzględnić przy badaniu podstaw do zastosowania art. 5 k.c. przyczynę opóźnienia, czy opóźnienie było wywołane działaniem np. samego pozwanego. Na tle niniejszej sprawy żadna z tych przesłanek nie przemawia za zastosowaniem art. 5 k.c. – mamy do czynienia z ponad półrocznym przekroczeniem terminu przedawnienia, powódka zaś, do tego reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, miała realną możliwość wytoczenia powództwa o odszkodowanie we właściwym czasie, brak było bowiem przeszkód natury faktycznej czy prawnej do dochodzenia od pozwanej stosownego odszkodowania we właściwym terminie.

Niezrozumiały jest natomiast zarzut podnoszony przez skarżącą naruszenia art. 123 § 1 pkt 1 K.C. oraz art. 1 i n. ustawy z dnia 25.07.2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1261) w zw. z art. 10 ust. 2, art. 173 i 184 Konstytucji poprzez przyjęcie, że czynności podjęte przed sądami administracyjnymi są czynnościami podjętymi w postępowaniu administracyjnym i tym samym nie przerywają biegu przedawnienia.

Jak wskazuje się w literaturze i orzecznictwie sprawy cywilne są rozpoznawane przez sądy powszechne, a roszczenia egzekwowane przez komornika. Dlatego nie przerywa biegu przedawnienia próba ich dochodzenia przed sądem administracyjnym czy też egzekwowania w drodze niedopuszczalnej egzekucji administracyjnej (uchwała SN z dnia 17 lipca 2003 r., III CZP 43/03, OSNC 20004, nr 10, poz. 151). Ponadto Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 lutego 2003 roku w sprawie sygn. akt I CKN 63/01 wprost wskazał, że złożenie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na ostateczną decyzję stwierdzającą nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa (art. 156 § 1 k.p.a.) nie przerywa biegu terminu przedawnienia roszczenia określonego w art. 160 § 6 k.p.a. W uzasadnieniu powyższego orzeczenia Sąd Najwyższy podkreślił, że regulacja zawarta w art. 160 k.p.a. przewiduje szczególny reżim odpowiedzialności odszkodowawczej i już z tego względu przepis ten powinien być wykładany ściśle. Sformułowanie art. 160 § 6 k.p.a. nie pozostawia zaś żadnej wątpliwości, iż ustawodawca wymagalność szczególnego roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 160 k.p.a. związał z dniem, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa przewidzianego w art. 156 § 1 k.p.a. Nie jest więc istotne dla ustalenia początku biegu przedawnienia w tym przypadku kiedy szkoda powstała, lecz właśnie to, czy wskazana w tym przepisie decyzja administracyjna stała się ostateczna

Nie można uznać zatem, że czynności podejmowane przez skarżącą przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym czy Naczelnym Sądem Administracyjnym stanowiły realizację prawa do sądu. Jak wszystkie nadzwyczajne środki zaskarżenia nigdy nie miały one wpływu zarówno na bieg przedawnienia jak i ocenę innych sytuacji procesowych czy materialnoprawnych. Zatem ta argumentacja nie ma wpływu na ocenę uchybienia terminowi z art. 160 k.p.a., a Sąd Apelacyjny podzielił w tym zakresie stanowisko Sądu pierwszej instancji.

Z powyższych względów Sąd Apelacyjny oddalił apelację powódki na podstawie art. 385 k.p.c. jako bezzasadną. O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu (art. 98 § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.). Na koszty te składały się koszty zastępstwa procesowego przysługujące Skarbowi Państwa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Wysokość kosztów zastępstwa procesowego ustalono w stawce minimalnej, zgodnie z regułami wynikającymi z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu - § 6 pkt 6 w zw. z § 13 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia (Dz.U.2013.461 j.t.).