



Sygn. akt IV CSK 133/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 listopada 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marian Kocon

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

w sprawie z powództwa U. P. Spółki Akcyjnej w W.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie K.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 6 listopada 2013 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 9 października 2012 r.

uchyla zaskarżony wyrok w punktach: I a) - w części zasądzającej na rzecz powoda kwotę 332.549,80 (trzysta trzydzieści dwa tysiące pięćset czterdzieści dziewięć złotych i osiemdziesiąt groszy) z ustawowymi odsetkami od dnia 27 września 2009 r. do dnia zapłaty - I b), II i III i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Powódka – U. P. S.A. w W. wniosła o zasądzenie na swoją rzecz od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody K. kwoty 411.400 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 20 września 2009 r. tytułem odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej.

Sąd Okręgowy w B. wyrokiem z dnia 18 czerwca 2010 r. oddalił powództwo. Orzeczenie to zostało uchylone wyrokiem Sądu Apelacyjnego z dnia 23 lutego 2011 r. w zakresie oddalającym powództwo co do kwoty 332.549,80 zł.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Okręgowy w B., wyrokiem z dnia 25 kwietnia 2012 r., zasądził do pozwanego na rzecz powódki kwotę 348.100 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 20 września 2009 r. do dnia zapłaty, a w pozostałej części powództwo oddalił. Ustalił, że Wojewoda B., decyzją z dnia 11 czerwca 1991 r. nr [...], orzekł nabycie przez „P.” B. S.A. w B. – będącej jednoosobową spółką Skarbu Państwa - prawa użytkowania wieczystego gruntów położonych w B. przy ul. K., w tym działki nr 38 o powierzchni 0,0896 ha, zapisanej w księdze wieczystej KW 619, na okres 99 lat. W decyzji zagwarantowano użytkownikowi wieczystemu nieodpłatne nabycie własności budynków znajdujących się na gruncie, wybudowanych ze środków własnych. W dniu 17 czerwca 1991 r. Skarb Państwa - Minister Przekształceń Własnościowych sprzedał powódce 80% kapitału akcyjnego „P.”, tj. 560.000 akcji o nominalnej wartości 100.000 zł każda. W ślad za nabyciem akcji powódka nabyła również użytkowanie wieczyste nieruchomości, w tym działki nr 38, położonej przy ul. K. w B. i została ujawniona jako jej użytkownik wieczysty w księdze wieczystej KW nr 619.

Decyzją z dnia 8 grudnia 2006 r., Minister Budownictwa stwierdził nieważność decyzji Wojewody B. z dnia 11 czerwca 1991 r. w części dotyczącej działki nr 38, o powierzchni 0,0896 ha, zapisanej w księdze wieczystej KW 619, wskazując w uzasadnieniu, że do powyższej działki roszczenia właścicielskie zgłosili spadkobiercy prawowitych właścicieli. Decyzją z dnia 28 marca 2007 r., wydaną po rozpoznaniu wniosku powódki o ponowne rozpatrzenie sprawy,

Minister Budownictwa utrzymał w mocy decyzję z dnia 8 grudnia 2006 r. Wyrokiem z dnia 20 września 2007 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę powódki złożoną na decyzję Ministra Budownictwa z dnia 28 marca 2007 r. W dniu 20 marca 2009 r. powódka kupiła działkę nr 38 od jej aktualnych właścicieli za kwotę 330.000 zł.

W ocenie Sądu Okręgowego, powództwo było zasadne na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., gdyż w wyniku wydania decyzji administracyjnej stwierdzającej nieważność decyzji z dnia 11 czerwca 1991 r. powódka została pozbawiona użytkowania wieczystego działki nr 38 przy ul. K. w B., a wyłączenie tej działki z użytkowania utrudniało jej prowadzenie działalności gospodarczej, gdyż wskazana działka stanowiła część kompleksu posiadanej przez powódkę nieruchomości. Powódka zmuszona była do podjęcia działań w celu nabycia działki nr 38 i ostatecznie w dniu 20 marca 2009 r. kupiła tę działkę od jej właścicieli za cenę 330.000 zł. Wykazany został fakt zaistnienia po stronie powódki szkody oraz związek przyczynowy pomiędzy szkodą a działaniem pozwanego.

Wysokość szkody stanowiła wartość działki nr 38, położonej przy ul. K. w B., ustalona na kwotę 348.100 zł na podstawie opinii biegłego sądowego, według stanu i cen na dzień 20 marca 2009 r. Kwotę tę Sąd pierwszej instancji zasądził na rzecz powódki od pozwanego z ustawowymi odsetkami od dnia wezwania do dnia zapłaty.

Na skutek apelacji wniesionej przez pozwanego od wyroku Sądu pierwszej instancji, Sąd Apelacyjny, wyrokiem z dnia 9 października 2012 r., zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że zasądzoną od pozwanego na rzecz powódki kwotę 348.100 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 20 września 2009 r. obniżył do kwoty 332.549,80 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 27 września 2009 r. do dnia zapłaty, oddalając apelację w pozostałej części. Przyjął, że roszczenie powódki podlegało ocenie w oparciu o art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a., a nie w oparciu o art. 417¹ § 2 k.c., co zostało przesądzone w uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10. Wskazanie przez Sąd Okręgowy na art. 417¹ § 2 k.c. jako na podstawę prawną rozstrzygnięcia, nie skutkowało jednak co do zasady wadliwym rozpoznaniem sprawy, gdyż zarówno na gruncie art. 160

k.p.a., jak i art. 417¹ § 2 k.c. obowiązkiem odszkodowawczym objęte jest wyrządzenie szkody decyzją naruszającą prawo, a nie decyzją nadzorczą. Wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej, stwierdzającej nieważność lub niezgodność z prawem innej decyzji, warunkuje jedynie dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, wynikających z wydania wadliwej decyzji.

Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił istnienie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, tj. poniesienie przez powódkę szkody na skutek wydania wadliwej decyzji administracyjnej oraz związku przyczynowego. Utrata prawa użytkowania wieczystego nieruchomości niezbędnej powódce do prowadzenia przez nią działalności gospodarczej, która nastąpiła na skutek wydania wadliwej decyzji administracyjnej przyznającej powódce prawo użytkowania wieczystego, a następnie stwierdzenia nieważności tej decyzji mocą decyzji nadzorczej, skutkowałą koniecznością zakupu tej nieruchomości od jej właścicieli. Rzeczywistą szkodą powódki była kwota uiszczona, jako cena zapłaty za tę nieruchomość oraz wykazane koszty zawarcia umowy sprzedaży, a nie kwota ustalona w toku postępowania przez biegłego. Sąd Okręgowy nie zwrócił jednak uwagi na to, że Sąd Apelacyjny, wyrokiem z dnia 23 lutego 2011 r., uchylił poprzedni wyrok Sądu Okręgowego w części dotyczącej kwoty 332.594,80 zł i w tym tylko zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Zasądzając od pozwanego na rzecz powódki kwotę 348.100 zł, Sąd pierwszej instancji orzekł więc ponad żądanie, czym naruszył art. 321 k.p.c.

Trafnie Sąd Okręgowy uznał, że roszczenie powódki nie uległo przedawnieniu, choć niezasadnie powołał się na przepisy art. 442 k.c. i art. 123 § 1 pkt 1 k.c., a nie na art. 160 § 6 k.p.a. Z treści tego przepisu wynika, że 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. Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 16 § 1 k.p.a., decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Decyzja Ministra Budownictwa z dnia 8 grudnia 2006 r., stwierdzająca nieważność decyzji Wojewody B. z dnia 11 czerwca 1991 r., nie była

decyzją ostateczną, gdyż służył od niej stronie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Powódka wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy złożyła i dopiero decyzja Ministra Budownictwa z dnia 28 marca 2007 r., utrzymująca w mocy decyzję z dnia 8 grudnia 2006 r., była decyzją ostateczną w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a., gdyż od tej decyzji nie służyło już powódce odwołanie w administracyjnym toku instancji ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Co prawda art. 16 § 1 k.p.a. o powołanej wyżej treści obowiązuje od dnia 11 kwietnia 2011 r., jednak stanowi on wyraz woli ustawodawcy zaliczenia do kategorii decyzji ostatecznych wszystkich decyzji, od których nie służyły stronom odwołania ani wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, a nie tylko decyzji, od których nie służyło odwołanie w administracyjnym toku instancji. Ponadto zestawienie art. 127 § 3 i art. 16 § 1 k.p.a., w brzmieniu sprzed 11 kwietnia 2011 r., dowodzi, że ustawodawca w istocie zrównał w swoich skutkach wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy z odwołaniami od decyzji, czemu dał wyraz w obecnie obowiązującym art. 16 § 1 k.p.a. Poza tym, Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 23 lutego 2011 r. stwierdził zachowanie terminu do dochodzenia roszczenia przez powódkę, co stosownie do treści art. 386 § 6 k.p.c. wiąże sąd przy ponownym rozpoznaniu sprawy.

Sąd drugiej instancji za nieuzasadniony uznał zarzut pozwanego, że przy ocenie wysokości poniesionej przez powódkę szkody powinno się uwzględnić zaoszczędzone przez 82 lata środki pieniężne, wynikające z braku wydatków na opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

Uwzględniając powyższe Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok przez obniżenie zasądzonej od pozwanego na rzecz powódki kwoty 348.100 zł do kwoty 332.549,80 zł z odsetkami od dnia 27 września 2009 r. Roszczenie odszkodowawcze miało charakter bezterminowy, a zatem stosownie do treści art. 476 k.c. pozwany winien był je spełnić niezwłocznie po wezwaniu. W wezwaniu do zapłaty z dnia 9 września 2009 r. powódka wyznaczyła pozwanemu 14 dni na zapłatę oznaczonej w tym wezwaniu kwoty, co z doliczeniem trzech dni na obrót pocztowy pozwalało na uznanie, że pozwany popadł w opóźnienie z zapłatą od dnia 27 września 2009 r.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniósł pozwany w zakresie rozstrzygnięcia zawartego w punkcie I a) i b) - w zakresie, w jakim utrzymano w mocy wyrok Sądu Okręgowego w B. z dnia 25 kwietnia 2012 r., zasądzając od pozwanego na rzecz powódki kwotę 332.549,80 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 27 września 2009 r. do dnia zapłaty i zasądzając kwotę 45.855,00 zł - i w tym zakresie oddalającym apelację w punkcie II, nadto w zakresie rozstrzygnięcia zawartego w punkcie III dotyczącym kosztów procesu. W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej zarzucono naruszenie:

- art. 160 § 1 i § 2 k.c. w 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, dalej: „u.z.u.k.c.”) w zw. art. 361 § 2 i art. 363 § 1 k.c.;
- art. 160 § 1 i § 2 k.c. w z art. 5 u.z.u.k.c. w zw. z art. 361 § 1 k.c.;
- art. 481 § 1 k.c. w zw. z art. 363 § 1 i 2 k.c.;
- art. 160 § 6 k.p.a. w z art. 5 u.z.u.k.c.;
- art. 160 § 6 k.p.a. w z art. 5 u.z.u.k.c. w zw. z art. 16 § 1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją dokonaną na mocy ustawy 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);

W ramach drugiej podstawy kasacyjnej podniesiono zarzut naruszenia przepisu art. 386 § 6 k.p.c. poprzez niewłaściwe przyjęcie zakresu związania Sądu oceną prawną wyrażoną w wyroku Sądu Apelacyjnego 23 lutego 2011 r.

Pozwany wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę wyroku Sądu Okręgowego w B. z dnia 25 kwietnia 2012 r., i oddalenie powództwa w całości, ewentualnie o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c., w postępowaniu kasacyjnym Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi dokonanymi w sprawie. Mimo tego

ograniczenia nie sposób pominąć uchybienia Sądu Apelacyjnego polegającego na nie zwróceniu uwagi na oczywisty błąd Sądu pierwszej instancji polegający na przyjęciu, że w dniu 17 czerwca 1991 r. Skarb Państwa – Minister Przekształceń Własnościowych sprzedał powódce, tj. „U. P.” S.A. w W. 80% kapitału akcyjnego „P.-B.” S.A. Kwestia ta, niebędąca przedmiotem sporu, została jednoznacznie wyjaśniona i ustalona w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 23 lutego 2011 r., w którym przyjęto, że Skarb Państwa zbył na rzecz U. N.V. z Holandii 80% kapitału akcyjnego „P. B.” S.A., która następnie zmieniła firmę na „U. P.” S.A. i siedzibę z B. na W. Powódka nie nabyła więc akcji, lecz U. N.V. z Holandii, która stała się akcjonariuszem powódki, która z kolei nabyła prawo użytkowania wieczystego m.in. działki nr 38, położonej przy ul. K. w B. i została ujawniona jako jej użytkownik wieczysty w księdze wieczystej KW nr 619. Konsekwencją tej nieścisłości były wykluczające się wzajemnie dalsze ustalenia Sądu Okręgowego, że Wojewoda B., decyzją z dnia 11 czerwca 1991 r., orzekł nabycie przez „P.” B. S.A. w B. prawa użytkowania wieczystego gruntów położonych w B. przy ul. K., w tym działki nr 38 o powierzchni 0,0896 ha, które to prawo powódka nabyła od Skarbu Państwa – Ministra Przekształceń Własnościowych w ślad za nabyciem akcji „P.”

Na wstępie dalszych rozważań należy zauważyć, iż w zarzutach naruszenia prawa materialnego powołano pomyłkowo art. 160 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 5 u.z.u.k.c., w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c. i art. 363 § 1 k.c., zamiast prawidłowo art. 160 § 1 i 2 k.p.a., co jednoznacznie wynika z pozostałej treści skargi kasacyjnej, w której zarzucono naruszenie przez Sąd Apelacyjny art. 160 § 1 i 2 k.p.a. zamiast art. 160 § 1 i 2 k.c.

Zasadnie przyjął Sąd Apelacyjny, że do roszczenia dochodzonego przez powódkę o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przez Wojewodę B. w dniu 11 czerwca 1991 r., której nieważność stwierdzono późniejszą decyzją nadzorczą Ministra Budownictwa z dnia 8 grudnia 2006 r., ma zastosowanie na mocy art. 5 u.z.u.k.c. uchylony art. 160 § 1 i 2 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie (1 września 2004 r.) przepisów u.z.u.k.c. Stanowisko takie, niejednolicie rozstrzygane w judykaturze, zostało ostatecznie przyjęte w uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011

r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75). Artykuł 160 § 1 k.p.a. nie zawierał samodzielnej regulacji przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci szkody i związku przyczynowego, do których, zgodnie z art. 160 § 2 k.p.a., miały zastosowanie przepisy prawa cywilnego, tj. art. 361 § 1 i 2 k.c. oraz art. 363 k.c.

Zasadnie zarzucono w skardze kasacyjnej naruszenie przez Sąd Apelacyjny art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 u.z.u.k.c. i art. 361 § 2 k.c. przez niezasadne przyjęcie, że na skutek ostatecznej decyzji Wojewody B. z dnia 11 czerwca 1991 r., której nieważność stwierdzono późniejszą decyzją nadzorczą, powódka doznała szkody w postaci utraty prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego, bliżej wcześniej określonej, działkę nr 38. Szkada w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. obejmuje, szczegółowo określone w tym przepisie, negatywne skutki w majątku poszkodowanego doznane wskutek zdarzenia szkodzącego. O istnieniu szkody decyduje zatem porównanie stanu majątkowego poszkodowanego sprzed i po zdarzeniu, które wywołało szkodę; w tym przypadku sprzed i po wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej, której nieważność stwierdzono decyzją nadzorczą. Wymagało to oceny z uwzględnieniem charakteru prawnego decyzji Wojewody B. i skutków, jakie ta decyzja wywołała, czy powódka nabyła prawo użytkowania wieczystego do gruntu objętego działką nr 38 na podstawie decyzji Wojewody B. oraz czy je straciła po stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej.

Podstawę prawną wydanej przez Wojewodę B. decyzji, jak to ustalił bliżej Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu poprzedniego wyroku z dnia 23 lutego 2011 r., stanowiły przepisy art. 2 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464, dalej: „u.z.u.g.g.w.n.”) i art. 41 ust. 1 art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.z.u.g.g.w.n., grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego. Nie narusza to praw osób trzecich. Według natomiast art. 2 ust. 2 tej ustawy, budynki i inne

urządzenia oraz lokale znajdujące się na gruntach, o których mowa w ust. 1, stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), będących w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych, stają się z tym dniem z mocy prawa własnością tych osób. Nabycie własności przez te osoby następuje odpłatnie, jeżeli obiekty te nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych tych osób lub ich poprzedników prawnych. Wreszcie art. 2 ust. 3 powołanej ustawy przewidywał, że nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów, o których mowa w ust. 1, oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali, o których mowa w ust. 2, stwierdza się decyzją wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub decyzją zarządu gminy w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy. Powołane w podstawie decyzji przepisy art. 41 ust. 1 i art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości dotyczyły wysokości opłat za użytkowanie wieczyste i nie miały istotnego z punktu widzenia rozpoznawanego roszczenia.

Trafnie podniesiono w skardze kasacyjnej, że przewidziane w art. 2 ust. 1 i 2 u.z.u.g.g.w.n. przekształcenie dotychczasowego prawa zarządu państwowych osób prawnych do gruntów Skarbu Państwa w prawo użytkowania wieczystego wraz z nabyciem prawa własności do budynków znajdujących się na tym gruncie, w razie, gdy grunty te znajdowały się w ich zarządzie w dniu 5 grudnia 1990 r. następowało z tym dniem, z mocy prawa, jeżeli tylko wystąpiły przesłanki określone w tym przepisie. Decyzja administracyjna, o której mowa w art. 2 ust. 3 powołanej wyżej ustawy, mimo że była jedynym dowodem na potwierdzenie nabycia praw rzeczowych wymienionych w art. 2 ust. 1 i 2, nie miała charakteru konstytutywnego, lecz deklaratoryjny w odniesieniu do stanu prawnego, jaki istniał w dniu 5 grudnia 1990 r. Znaczenie konstytutywne miały więc same przepisy (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 kwietnia 1997 r., III RN 16/97, OSNP 1997, nr 21, poz. 412 oraz wyroki NSA: z dnia 12 maja 1998 r., I SA 1752/97, z dnia 25 września 2001 r., I SA 693/00, z dnia 31 stycznia 2002 r., I SA 3224/01, nie publ.). Celem decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 2 ust. 3 u.z.u.g.g.w.n., jak wyjaśniono bliżej w powołanym wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 1997 r., nie było przyznanie lub odmowa przyznania państwowej osobie prawnej prawa użytkowania wieczystego

określonej nieruchomości, ale jedynie autorytarne stwierdzenie, czy w konkretnym wypadku spełnione zostały prawem wymagane warunki, na podstawie których państwowa osoba prawna w dniu 5 grudnia 1990 r. z mocy samej ustawy uzyskała prawo użytkowania wieczystego określonej nieruchomości. Decyzja administracyjna stanowiła podstawę ujawnienia w księdze wieczystej prawa użytkowania wieczystego oraz prawa własności na rzecz podmiotu wymienionego w tej decyzji.

Uwzględniając powyższe dla ustalenia, czy w następstwie ostatecznej decyzji Wojewody B. z dnia 11 czerwca 1991 r., następnie uchylonej decyzją nadzorczą, powódka poniosła szkodę w postaci utraty prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego działkę nr 38 istotne są przyczyny stwierdzenia nieważności tej decyzji, w szczególności czy było to następstwem błędnego przyjęcia w decyzji Wojewody B. istnienia przesłanek określonych w art. 2 ust. 1 u.z.u.g.g.w.n. uzasadniających potwierdzenie, że w odniesieniu do powódki nastąpiły w dniu 5 września 1990 r. przewidziane w tym przepisie skutki prawne. Przyczyną stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody B. było nieuwzględnienie, że przed wydaniem tej decyzji prawa do nieruchomości zgłosiły osoby trzecie, które kwestionowały orzeczenie o znacjonalizowaniu nieruchomości, co zostało pominięte przez Wojewodę B. Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie powinno zaś wyprzedzać „uwłaszczenie” osób prawnych, gdyż przesłanki uwłaszczenia zaistniałyby pod warunkiem nienaruszenia praw osób trzecich. Z uzasadnienia decyzji nadzorczej wynika także, iż wniosek następców prawnych byłej właścicielki nieruchomości został rozstrzygnięty decyzją Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 marca 2004 r. stwierdzającą nieważność orzeczenia nacjonalizacyjnego z dnia 24 kwietnia 2004 r. oraz zarządzenia Ministra Przemysłu Lekkiego z dnia 23 lutego 1950 r. w sprawie ustanowienia przymusowego zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem: Zakład Mechaniczny P. w B. W tej sytuacji decyzja Wojewody B. rażąco naruszała prawo, w tym art. 2 ust. 1 u.z.u.g.g.w.n. Z decyzji nadzorczej wynika więc, że przyczyną stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji Wojewody B., było błędne przyjęcie w niej, że w odniesieniu do powódki spełnione zostały w dniu 5 września 1990 r. przesłanki określone w art. 2 ust. 1 wymienionej ustawy, zatem z tym dniem prawo zarządu powódki nieruchomości stanowiącej działkę nr 38 nie przekształciło się *ex lege* w prawo użytkowania wieczystego gruntu, a deklaratoryjna decyzja Wojewody B.

z dnia 11 czerwca 1991 r. potwierdzała niezgodnie z rzeczywistym stanem prawnym nabycie tego prawa przez powódkę. Stwierdzenie nieważności tej decyzji nie pozbawiło więc powódki tego prawa rzeczowego, którego na podstawie art. 2 ust. 1 u.z.u.g.g.w.n., wobec zawartej w niej przesłanki negatywnej, powódka z mocy prawa nie nabyła. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej powoduje skutek *ex tunc*, eliminując jej skutki prawne, tak jakby ona w ogóle nie została podjęta (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2000 r., III CKN 1024/00, nie publ.). Stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody B. decyzją nadzorczą, eliminowało więc jedynie z obrotu ten dokument potwierdzający niezgodnie z rzeczywistym stanem prawnym nabycie prawa użytkowania wieczystego przez powódkę do gruntu stanowiącego działkę nr 38. Szkoda majątkowa powódki mogłaby obejmować ewentualne wydatki poniesione przez nią w mylnym przekonaniu wynikającym z wadliwej decyzji administracyjnej, że jest ona użytkownikiem wieczystym tej działki.

Za uzasadniony uznać należy także zarzut naruszenia art. 160 § 1 i § 2 k.p.a. w zw. z art. 5 u.z.u.k.c. i art. 361 §1 k.c. przez przejęcie, że istnieje adekwatny związek przyczynowy pomiędzy decyzjami administracyjnymi a szkodą powódki. Sąd Apelacyjny wprawdzie stwierdził, że szkoda, z której zaistnieniem wiąże powódka roszczenie odszkodowawcze na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., może być wynikiem jedynie ostatecznej decyzji administracyjnej, której nieważność została stwierdzona decyzją nadzorczą, nie zaś także następstwem tej decyzji nadzorczej, jednak w tym stanowisku nie był konsekwentny, skoro w innym miejscu uzasadnienia argumentował, że prawidłowe było ustalenie przez Sąd pierwszej instancji przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci m.in. związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji wadliwej i decyzji nadzorczej. Tego rodzaju stwierdzenie Sądu drugiej instancji nawiązuje do przyjmowanej w orzecznictwie konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. jako zdarzenia złożonego obejmującego zarówno decyzję wadliwą, jak również decyzję nadzorczą. Konstrukcja ta została ostatecznie odrzucona w powołanej już uchwale Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, w której jednoznacznie wyjaśniono, że źródłem szkody jest tylko decyzja wadliwa, nie zaś decyzja nadzorcza. W konsekwencji również adekwatny związek przyczynowy, jako przesłankę

odpowiedzialności odszkodowawczej, o której mowa w art. 363 § 1 k.c., należy badać wyłącznie pomiędzy decyzją wadliwą i szkodą, nie zaś pomiędzy decyzją wadliwą i decyzją nadzorczą a szkodą. Decyzja nadzorczą, w tym przypadku wydana przez Ministra Budownictwa z dnia 8 grudnia 2006 r., ma znaczenie wyłącznie do oceny wymagalności roszczenia odszkodowawczego.

Za uzasadniony należy także uznać zarzut naruszenia art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 u.z.u.k.c. i art. 16 § 1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją dokonaną 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) poprzez przyjęcie, iż decyzja Ministra Budownictwa z dnia 8 grudnia 2006 r. nie była decyzją ostateczną, albowiem wykładnia art. 16 k.p.a., w brzmieniu wówczas obowiązującym, w powiązaniu z art. 127 § 3 k.p.a. odpowiada wykładni art. 16 k.p.a., w brzmieniu obecnie obowiązującym. Podniesiony zarzut ma związek z badaniem zasadności podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczenia dochodzonego przez powódkę, do którego ma zastosowanie art. 160 § 6 k.p.a., według którego roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. W sprawie spornym było, czy za decyzję ostateczną należy uznać decyzję nadzorczą Ministra Budownictwa z dnia 8 grudnia 2006 r., w sytuacji w której od tej decyzji przysługiwał i został wniesiony przez stronę niezadowoloną z tej decyzji wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z dniem 11 kwietnia 2011 r. został znowelizowany art. 16 § 1 k.p.a. na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy 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 dokonaną zmianą, decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Przed nowelizacją art. 16 § 1 k.p.a. w zdaniu pierwszym nie wymieniał jako ostatecznych decyzji, od których nie przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W konsekwencji za ostateczne uznawał

tylko decyzje, od których nie służyło odwołanie w administracyjnym toku instancji. Dotyczyło to decyzji, o których mowa w art. 127 § 1 k.p.a., według którego od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Art. 127 § 2 k.p.a., który nie uległ zmianie, precyzował organ właściwy do rozpatrzenia odwołania, stanowiąc, że jest nim organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. Natomiast art. 127 § 3 k.p.a. - dotyczący tzw. prawa remonstracji - stanowi, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań. Wykładnia logiczno-językowa prowadzi do wniosku, że przed powołaną wcześniej zmianą 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 bowiem uznany za tożsamy z odwołaniem wnoszonym w administracyjnym toku instancji. Do środka tego przepisy o odwołaniu stosowało się jedynie odpowiednio. Sąd Apelacyjny przyjął jednak, wbrew wnioskowi wynikającemu z wykładni logiczno-językowej, że intencją ustawodawcy, wyrażoną w nowelizacji art. 16 § 1 k.p.a., było jedynie jednoznaczne przesądzenie wątpliwości interpretacyjnych, że także decyzje wydane przez ministrów, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, nie są ostateczne. Nie kwestionując stanowiska Sądu drugiej instancji, że wyjątkowo zmiany przepisów nie mają na celu merytorycznej zmiany dotychczasowych regulacji prawnych, lecz jedynie poprawniejsze ujęcie przedmiotu regulacji, w sposób usuwający wątpliwości interpretacyjne dotychczasowych przepisów, nie można jednak podzielić stanowiska, że tak było w przypadku zmiany art. 16 § 1 k.p.a. W szczególności nie potwierdza tego analiza uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej przepisy k.p.a. (druk nr 2987/VI kadencja), w którym jednoznacznie stwierdzono, że według dotychczasowej regulacji decyzje wydane przez ministrów (jak również samorządowe kolegia odwoławcze), od których nie

służy odwołanie, są ostateczne. Jednakże rodzi to szereg wątpliwości co do skutków prawnych, jakie wywiera taka decyzja, do której odpowiednio stosuje się przepisy o odwołaniu. W szczególności organy odmawiają nadania takiej klauzuli ostateczności, uzasadniając to wstrzymaniem wykonania takiej decyzji z mocy odpowiedniego stosowania art. 130 § 2 Kodeksu. Powyższe uzasadnia wniosek, że omawiana zmiana art. 16 § 1 k.p.a. miała charakter merytoryczny, a nie jedynie redakcyjny. Stąd też dopiero po zmianie tego przepisu decyzje wydane przez ministrów w pierwszej instancji, od których strona niezadowolona może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, stały się nieostateczne. Takie też stanowisko zostało zajęte, jeszcze przed zmianą art. 16 § 1 k.p.a. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08, nie publ.). W powołanym orzeczeniu zwrócono także uwagę na konieczność wykładni pojęcia decyzji ostatecznej, o której mowa w art. 160 § 6 k.p.a., z uwzględnieniem wykładni celowościowej. 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 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.

Skutkiem przyjęcia błędnej wykładni art. 16 § 1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym przed jego zmianą dokonaną z dniem 11 kwietnia 2011 r., była nieprawidłowa ocena Sądu Apelacyjnego, że decyzja Ministra Budownictwa z dnia 8 grudnia 2006 r. nie była ostateczna w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a., a w konsekwencji, że termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie, określony w art. 160 § 6 k.p.a., nie biegł od dnia, w którym decyzja ta została wydana.

Konsekwencją tego było naruszenie także art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 u.z.u.k.c. poprzez przyjęcie, w oparciu o błędną wykładnię wskazanych wyżej przepisów, że roszczenie nie uległo przedawnieniu. Zasadnie podniesiono przy tym w skardze kasacyjnej naruszenie art. 386 § 6 k.p.c. przez powołanie się Sądu Apelacyjnego na związanie stanowiskiem wyrażonym przez ten Sąd w poprzednim wyroku z dnia 23 lutego 2011 r. w sytuacji, gdy stanowisko to opierało się na założeniu, że w sprawie do dochodzonego przez powódkę roszczenia powinny mieć zastosowanie art. 417¹ § 2 k.c., a do przedawnienia art. 442 § 1 k.c., których to przepisów Sąd Apelacyjny ponownie rozpoznając sprawę nie zastosował.

Za nieuzasadniony natomiast należy uznać zarzut naruszenia art. 481 § 1 w zw. z art. 363 § 1 i 2 k.c. przez zasądzenie odsetek od uwzględnionej części żądania od daty poprzedzającej dzień wyrokowania. Konieczność skorzystania w sprawie z opinii biegłego w celu weryfikacji wysokości dochodzonego żądania odszkodowawczego nie stanowi okoliczności wyłączającej stanu opóźnienia dłużnika w spełnieniu świadczenia odszkodowawczego, o którym stanowi art. 481 § 1 k.c., ustalonego przy uwzględnieniu regulacji zawartej w art. 455 k.c.

Z tych względów na podstawie art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. orzeczono, jak w sentencji.