

Sygn. akt I ACa 807/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 października 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Jarosław Marek Kamiński
Sędziowie	:	SA Jadwiga Chojnowska SA Elżbieta Borowska (spr.)
Protokolant	:	Izabela Lach

po rozpoznaniu w dniu 22 października 2014 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **S. M. (1), J. M., M. M., I. D. i A. W.**

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

o odszkodowanie

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku

z dnia 4 marca 2014 r. sygn. akt I C 1355/13

I. Zmienia zaskarżony wyrok:

- a) **w pkt. I w ten sposób, że oddala powództwo;**
- b) **w pkt. III o tyle, że kwotę kosztów zastępstwa procesowego podwyższa z kwoty 1876,42 zł do kwoty 7200 zł;**
- c) **w pkt. IV w ten sposób, że go uchyla w całości.**

II. Zasądza solidarnie od powodów na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa 2700 zł tytułem zwrotu kosztów instancji odwoławczej.

UZASADNIENIE

S. M. (1), po ostatecznym sprecyzowaniu żądań pozwu, domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa – (...) kwoty 111.785 zł z ustawowymi odsetkami. Podał, że na skutek nieważnych decyzji administracyjnych od 1968 r. do 2010 r.

był pozbawiony prawa własności i możliwości wykonywania władztwa nad należącymi do niego nieruchomościami. Wskazał też, że w związku z utratą charakteru rolnego tych gruntów i dokonanymi przez (...) nasadzeniami leśnymi, nieruchomość przestała być dla niego przydatna, zaś usunięcie zalesienia pociągnęłoby za sobą znaczne koszty. W związku z tym na podstawie art. 363 § 1 k.c. naprawienia szkody domagał się poprzez wypłatę odszkodowania, które pierwotnie określił na kwotę 300.000 zł.

Skarb Państwa – (...) wniósł o oddalenie powództwa. Podniósł zarzut przedawnienia wskazując, że zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. wynosi on trzy lata od wydania ostatecznej decyzji, tj. od dnia 14 kwietnia 2010 r. Negował również następstwo prawne powoda ale także wskazywał, że powód nie doznał szkody polegającej na utracie nieruchomości więc nie przysługuje mu również wybór sposobu naprawienia szkody.

Wyrokiem z dnia 4 marca 2014 r. Sąd Okręgowy w zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 111.785 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 10 września 2013 r.; umorzył postępowanie w pozostałym zakresie; zasądził od powoda na rzecz Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 1.876,42 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego; nakazał pobrać na rzecz Skarbu od powoda kwotę 11.341,76 zł z zasądzanego roszczenia tytułem brakujących kosztów sądowych, zaś od pozwanego kwotę 1.111,03 zł tytułem brakujących wydatków.

Orzeczenie to zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne.

Decyzją Prezydium Powiatowej Rady Narodowej Wydział (...) w S. z dnia 12 listopada 1968 r., znak (...), wydaną na podstawie art. 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. z 1957 r. nr 39, poz. 174 i z 1961 r. nr 32, poz. 161 ze zm.) i § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1961 r. w sprawie opuszczonych gospodarstw rolnych, przejęto na rzecz Skarbu Państwa opuszczone gospodarstwa rolne położone we wsi Z. oraz we wsi B., w tym przedmiotowe gospodarstwo o powierzchni 10,87 ha stanowiące własność S. M. (2).

Decyzją z dnia 22 października 1974 r. (...), utrzymał powyższą decyzję w mocy, wskazując w uzasadnieniu, że gospodarstwo o powierzchni 10,87 ha spełniało przesłanki zaliczające je do kategorii gospodarstw opuszczonych.

Po przejściu przedmiotowej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa – (...), w 1970 r. dokonano scalenia gruntów, w wyniku czego nastąpiła zmiana numeracji działek i weszły one w skład działki o pow. 16,84 ha o nr 501. Protokołem zdawczo-odbiorczym z 1 sierpnia 1980 r. nastąpiło przekazanie tej działki na rzecz Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Z.. W 1978 r. w wyniku odnowienia operatu ewidencji gruntów przedmiotowa działka otrzymała nr (...). Decyzją Urzędu Rejonowego w H. z dnia 3 czerwca 1991 r. nastąpiło wygaśnięcie użytkowania (...) i jej przejście przez Państwowy Fundusz Ziemi a decyzją Urzędu Wojewódzkiego z dnia 27 września 1996 r. została przekazana na rzecz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w S.. Ostatecznie od 2002 r. nieruchomość jest w posiadaniu (...)

S. M. (1), działając jako następca prawny S. M. (2), wystąpił o stwierdzenie nieważności powyższych decyzji. W wyniku rozpoznania wniosku, decyzją z dnia 23 stycznia 2004 r., (...), a następnie utrzymując ją w mocy decyzją z dnia 5 sierpnia 2004 r., Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi odmówił stwierdzenia nieważności decyzji. Na skutek złożonej przez powoda skargi, Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 20 stycznia 2005 r., sygn. akt (...) uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz poprzedzającą ją decyzję z 23 stycznia 2004 r. przekazując sprawę do ponownego rozpoznania.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 25 października 2007 r., (...), odmówił stwierdzenia nieważności decyzji (...) z dnia 25 października 1974 r.

W wyniku wniosku powoda o ponowne rozpoznanie sprawy, decyzją z dnia 30 sierpnia 2008 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy wydaną przez siebie decyzję z dnia 25 października 2007 r. Na skutek złożonej przez powoda skargi, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. akt (...), uchylił decyzję Ministra Rolnictwa oraz poprzedzającą ją decyzję z 25 października 2007 r., przekazując sprawę do ponownego

rozpoznania z wytycznymi ustalenia, jaki charakter miała przejęta nieruchomości ziemiska, czy było to gospodarstwo rolne, jako zorganizowana całość, czy jedynie nieruchomości rolne.

Decyzją z dnia 14 kwietnia 2010 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, (...), stwierdził nieważność decyzji Prezydium Powiatowej Rady Narodowej Wydział (...) i Leśnictwa w S. z dnia 12 listopada 1968 r. oraz utrzymującą ją w mocy decyzji Wojewody B. z dnia 22 października 1974 r. w części dotyczącej przejęcia na własność Skarbu Państwa opuszczonego gospodarstwa rolnego o powierzchni 10,87 ha, w skład którego wchodziły działki ewidencyjne (...) (obecnie stanowiące część działki (...)).

W wyniku rozpoznania wniosku Skarbu Państwa o ponowne rozpoznanie sprawy, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 28 grudnia 2010 r., nr (...), uchylił zaskarżoną decyzję z 14 kwietnia 2010 r. Na skutek skargi powoda, WSA wyrokiem z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt (...), uchylił decyzję Ministra. Wyrokiem z dnia 19 października 2012 r. (sygn. I OSK 1205/11) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Skarbu Państwa.

Decyzją z dnia 30 sierpnia 2013 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, (...), utrzymał w mocy decyzję Ministra z dnia 14 kwietnia 2010 r. z argumentacją, iż nieruchomości, której właścicielem obecnie jest powód, nie stanowiła gospodarstwa rolnego, jako zorganizowanej części a jedynie grunty rolne, zatem nie podlegała przejęciu, jako gospodarstwo opuszczone.

Pismami z dnia 22 października 2012 r. i z dnia 12 kwietnia 2013 r. powód zwracał się do pozwanego o wydanie przedmiotowej nieruchomości. W odpowiedzi pozwany wskazał, iż wydanie nie nastąpi do czasu uzyskania prawomocnego wyroku sądu rozstrzygającego o obowiązku wydania przedmiotowej nieruchomości.

W dniu 22 maja 2013 r. powód skierował do Sądu Rejonowego w Białymstoku wniosek o przeprowadzenie postępowania pojednawczego.

Pismem z dnia 17 lipca 2013 r. pozwany wystosował do powoda przesądowe wezwanie do zapłaty kwoty 90.000 zł tytułem nakładów poczynionych na należące go nieruchomości. Następnie skierował do sądu pozew o zapłatę kwoty 91.341,69 zł. W dniu 17 grudnia 2013 r. pozwany uzyskał nakaz zapłaty wydany w postępowaniu upominawczym w sprawie I NC 209/13 na dochodzoną kwotę. Powód od powyższego nakazu złożył sprzeciw.

W tak ustalonym stanie faktycznym, Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że roszczenie powoda, co do zasady zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wskazał, że decyzja Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 kwietnia 2010 r. odnosiła skutki niweczące ex tunc w stosunku do decyzji Prezydium Powiatowej Rady Narodowej Wydział (...) i Leśnictwa w S. z dnia 12 listopada 1968 r. oraz utrzymującej ją w mocy decyzji Wojewody B. z dnia 22 października 1974 r. o przejęciu na własność Skarbu Państwa opuszczonego gospodarstwa rolnego o powierzchni 10,87 ha, w skład którego wchodziły działki ewidencyjne (...) (obecnie stanowiące część działki (...)).

Odnosząc się do zarzutu przedawnienia, zauważył, 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. (obecnie uchylony). Zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. początek biegu terminu przedawnienia wyznacza ostateczna decyzja nadzorcza, a ściślej jej doręczenie stronie uprawnionej. Decyzja taka zaś została wydana w dniu 14 kwietnia 2010 r. i została doręczona powodowi w terminie nie dłuższym niż 5 dni.

W ocenie Sądu roszczenia nie przedawniło się jednak w dniu 20 maja 2013 r., albowiem pomimo istnienia decyzji stwierdzającej nieważność przejęcia nieruchomości, Skarb Państwa konsekwentnie zaskarżał niekorzystne dla siebie rozstrzygnięcie, negując jego zasadność. W związku z tym, aż do daty oddalenia kasacji przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 października 2012 r. i wydania decyzji z dnia 30 sierpnia 2013 r. utrzymującej w mocy decyzję z 14 kwietnia 2010 r., istniał stan niepewności, co do własności przedmiotowych nieruchomości. W

sytuacji zaś, gdy zainicjowane przez powoda w 2004 r. postępowania administracyjne, zostało ostatecznie zakończone dopiero w 2013 r., zdaniem Sądu I instancji uwzględnienie zarzutu przedawnienia stanowiłoby również nadużycie prawa podmiotowego (art. 5 k.c.).

W ocenie Sądu, również złożenia przez powoda w dniu 22 października 2012 r. wniosku o wydanie nieruchomości, stanowiło czynność zmierzającą do dochodzenia naprawienia szkody spowodowanej decyzją z 12 listopada 1968 r., a zatem przerwało bieg przedawnienia (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.).

Niezależnie od powyższego zwrócił uwagę, że ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy prawo postępowania przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. nr 6, poz. 18) zmieniona została treść art. 16 k.p.a. W wyniku tej nowelizacji ostateczną decyzją jest nie tylko taka decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, ale również decyzja, od której nie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie tej noweli brak było jednoznaczności w orzecznictwie i praktyce, co do traktowania jako ostatecznej decyzji wydanej jako pierwszej w sprawie. W ocenie Sądu również ta okoliczność przemawiała za nieuwzględnieniem zarzutu przedawnienia.

Ustosunkowując się do żądań pozwu, wskazał, że specyficzną cechą odpowiedzialności deliktowej przewidzianej w art. 160 k.p.a. jest uzależnienie dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji od uprzedniego stwierdzenia jej niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu. Ostateczna decyzja nadzorcza zawierająca takie stwierdzenie wiąże w sprawie o odszkodowanie, ma, więc charakter prejudykatu przesądzającego jedną z przesłanek omawianej odpowiedzialności deliktowej – bezprawności działania organu przy wydaniu decyzji. Na podstawie ostatecznej decyzji nadzorczej należy więc przyjąć, że będąca jej przedmiotem decyzja była aktem bezprawnym, a więc stanowiła czyn niedozwolony rodzący obowiązek odszkodowawczy, już w chwili jej wydania.

Dodał, że do zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej, konieczne jest także zaistnienie związku przyczynowego pomiędzy wydaniem przez organ administracji wadliwej decyzji, a powstaniem szkody.

W związku z tym wskazał, że decyzja pozbawiająca powoda własności zapadła w oparciu o przepis art. 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym, (Dz. U. z 1957 r. nr 39 poz. 174 i z 1961 r. nr 32 poz. 161 ze zm.) i § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1961 r. w sprawie opuszczonych gospodarstw rolnych. Zgodnie z tymi przepisami jedynie opuszczone przez właścicieli gospodarstwa rolne i działki, mogły być przejęte na własność bez odszkodowania. Tymczasem przedmiotowa nieruchomość, w skład której wchodziły: pastwiska trwałe o łącznej powierzchni 9,74 ha, użytki leśne o powierzchni 1,07 ha oraz nieużytki o powierzchni 0,06 ha, nie była gospodarstwem rolnym, a jedynie nieruchomością rolną.

Nie mogła zatem zostać przejęta na własność w trybie w/w przepisów, a zatem – zdaniem Sądu Okręgowego – obecnie w uzasadnione jest przyznanie powodowi odszkodowania za szkodę wywołaną wydaniem wadliwych decyzji administracyjnych.

W celu ustalenia wartości nieruchomości, Sąd dopuścił dowód z opinii biegłego z zakresu szacowania nieruchomości M. S., który określił wartość tej nieruchomości na kwotę 111.785 zł. Podzielając w pełni wnioski płynące z tej, niekwestionowanej przez strony opinii, Sąd zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 111.785 zł.

W zakresie, w którym powód cofnął pozew, Sąd Okręgowy umorzył postępowanie w oparciu o przepis art. 355 § 1 k.p.c.

O kosztach procesu orzekł na podstawie art. 100 zd. 1 k.p.c., uwzględniając to, że powód uległ w 63%, a pozwany w 37%.

Apelację od tego wyroku, w części w jakiej uwzględnione zostało powództwo, wniósł pozwany, który zarzucił Sądowi I instancji naruszenie:

- art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. i art. 363 § 1 k.c. przez błędne przyjęcie, że powód poniósł szkodę polegającą na utracie własności działek nr (...) i w tej sytuacji przysługuje mu prawo wyboru sposobu naprawienia szkody,

- art. 160 § 6 k.p.a. 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) przez błędne przyjęcie, że termin przedawnienia rozpoczyna bieg w dniu, w którym doręczona została stronie decyzja administracyjna wydana na skutek wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej,

- art. 160 § 6 k.p.a. przez niewłaściwe uznanie, że roszczenie powoda nie uległo przedawnieniu,

- art. 5 k.c. przez błędne uznanie, że podnoszony zarzut przedawnienia stanowi nadużycie prawa,

- art. 481 § 1 i 2 k.c. oraz art. 363 § 2 k.c. przez zasądzenie odsetek ustawowych od daty wcześniejszej niż dzień wyrokowania,

- art. 233 k.p.c. przez naruszenie zasady swobodnej oceny materiału dowodowego.

Wnosił o zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie powództwa albo jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Powód S. M. (1) zmarł w dniu 3 lipca 2014 r., w związku z czym postępowanie w sprawie zostało zawieszona na podstawie 174 § 1 pkt 1 k.p.c. Zostało następnie podjęte na nowo, z udziałem następców prawnych powoda: S. M. (1), J. M., M. M., I. D. i A. W..

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja zasługiwała na uwzględnienie.

Wprawdzie Sąd I instancji słusznie przyjął, że roszczenie pozwu powinno być rozpatrywane w oparciu o przesłanki z art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji pozbawiającej poprzednika prawnego powoda własności nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 10,87 ha, położonych we wsiach Z. i B., tym niemniej trafne są zarzuty skarżącego, że w wyniku niewłaściwego zastosowania tych przepisów uznał, że roszczenie zostało zgłoszone w terminie, o którym mowa w art. 160 § 6 k.p.a., a okoliczności sprawy uzasadniały przyznanie powodowi odszkodowania za szkodę wywołaną wydaniem spornych decyzji administracyjnych.

W pierwszej kolejności należało odnieść się do podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia, bowiem ewentualne jego uwzględnienie, eliminowałoby konieczność oceny pozostałych zarzutów. W ocenie Sądu zarzut ten nie mógł zostać uwzględniony.

Dochodzenie roszczeń na podstawie art. 160 k.p.a. jest specyficznym rodzajem dochodzenia odszkodowania. Jego podstawą i warunkiem jest stwierdzenie nieważności decyzji lub stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa. Organ administracyjny może z urzędu stwierdzić, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa lub że jest nieważna.

Zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., roszczenie o odszkodowanie przedawniało 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.

Kluczową treść, dla ustalenia ostateczności decyzji administracyjnej zawiera art. 16 § 1 k.p.a. Przepis ten w brzmieniu sprzed 11 kwietnia 2011 r. (przed zmianą ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r., Dz. U. z 2011 r., nr 6, poz. 18) jako decyzje ostateczne uznawał wyłącznie takie, od których nie służyło odwołanie w administracyjnym toku instancji. Zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji, a organem

właściwym do rozpatrzenia odwołania art. 127 § 2 k.p.c. ustanowiono, co do zasady organ administracji publicznej wyższego stopnia. Z kolei z art. 127 § 3 k.p.a. wyraźnie wynika, że od decyzji wydanych przez samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, a jedynie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego tylko odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Wykładnia logiczno-językowa art. 16 § 1 k.p.a. w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 3 grudnia 2010 r. prowadzi do wniosku, że decyzja wydana w pierwszej instancji przez samorządowe kolegium odwoławcze jest decyzją ostateczną w rozumieniu tego przepisu, skoro nie służyło od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji.

Wprawdzie art. 16 § 1 k.p.a. uległ zmianie z dniem 11 kwietnia 2011 r., brak było jednak podstaw do zastosowania jego nowej treści dla oceny skutku ostateczności decyzji, wydanej przed jego zmianą. Byłaby to nieuprawniona ingerencją w uprawnienie ustawodawcy w określaniu przypadków, w których prawo ma działać wstecz, bez wyraźnego upoważnienia. Dokonując zmiany brzmienia art. 16 § 1 k.p.a., ustawodawca nie wskazał, że w taki sposób należy oceniać decyzje wydane przed zmianą, co oznacza, iż dopiero od dnia wejścia w życie zmian, w przypadku decyzji, od których nie służy odwołanie, walor ostateczności nabierała decyzja w wyniku rozpoznania wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Obecnie w zasadzie utrwalony jest pogląd doktryny i judykatury (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2013 r., IV CSK 133/13), z którego wynika, że przed zmianą 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) 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. 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. Natomiast art. 127 § 3 k.p.a. – dotyczący tzw. prawa remonstracji, nie mógł być uznany za tożsamy z odwołaniem wnoszonym w administracyjnym toku instancji.

Zatem decyzją mającą walor ostateczności była decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 kwietnia 2010 r., stwierdzająca nieważność decyzji Prezydium Powiatowej Rady Narodowej Wydział (...) i Leśnictwa w S. z dnia 12 listopada 1968 r. oraz utrzymująca ją w mocy decyzji Wojewody B. z dnia 22 października 1974 r. w części dotyczącej przejęcia na własność Skarbu Państwa opuszczonego gospodarstwa rolnego o powierzchni 10,87 ha, w skład którego wchodziły działki ewidencyjne (...) (obecnie stanowiące część działki (...)). Wprawdzie w sprawie brak jest dowodu jej doręczenia powodowi, tym niemniej, za Sądem I instancji należało przyjąć, że doszło do tego nie później niż 19 kwietnia 2010 r. Dlatego też uznać należało, że z tą też datą powód mógł podjąć skuteczne działania zmierzające do wykazania zasadności roszczenia odszkodowawczego, co z kolei oznacza, że ostateczny termin do wniesienia pozwu upływał w dniu 20 maja 2013 r.

Wbrew ocenie dokonanej przez Sąd Okręgowy, ustanowiony w § 6 art. 160 k.p.a., 3-letni termin przedawnienia roszczeń, nie uległ przerwaniu na skutek złożenia przez S. M. (1) w dniu 22 października 2012 r. wniosku o wydanie nieruchomości. Z treści art. 123 § 1 pkt 1 k.c. wprawdzie wynika, że bieg przedawnienia przerywa się przez każdą 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 roszczenia, tym niemniej pisma powoda z dnia 22 października 2012 r. nie sposób zaliczyć do żadnej z tych czynności, a na pewno nie można go traktować jako zawiadania do próby ugodowej, o której mowa w art. 185 § 1 k.p.c. Wniosek w tym trybie został zgłoszony dopiero w dniu 22 maja 2013 r.

W związku z powyższym trafny był zarzut pozwanego, że powód wnosząc pozew w niniejszej sprawie w dniu 22 sierpnia 2013 r., wprawdzie nieznacznie, ale jednak uchybił 3-letniemu terminowi do dokonania tej czynności.

Nie ma jednak racji skarżący, że Sąd I instancji przy ocenie podniesionego przez niego zarzutu przedawnienia roszczeń powoda, nie miał prawa uznać, że powoływanie się na ten zarzut w tej sprawie winno być ocenione jako nadużycie prawa w rozumieniu art. 5 k.c.

Z okoliczności niniejszej sprawy niewątpliwie wynika, że ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji o przejęciu przez Skarb Państwa nieruchomości należących do poprzednika prawnego powoda, wydana została w dniu 14 kwietnia 2010 r., tym niemniej na skutek jej zakwestionowania przez pozwanego, który złożył wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał decyzję z dnia 28 grudnia 2010 r. uchylającą decyzję z 14 kwietnia 2010 r. Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 6 kwietnia 2011 r. uchylił decyzję Ministra. Wyrok ten jednak został zaskarżony przez pozwanego, konsekwencją czego było wydanie przez NSA wyroku z dnia 19 października 2012 r. oddalającego skargę kasacyjną Skarbu Państwa. Ostatecznie dopiero decyzją z dnia 30 sierpnia 2013 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy decyzję Ministra z dnia 14 kwietnia 2010 r.

Wynika z powyższego, że pomimo uzyskaniu przez powoda odpowiedniej i ostatecznej decyzji, była ona jednak wielokrotnie zaskarżana w trybie kodeksu postępowania administracyjnego oraz do sądów administracyjnych obu instancji. Mogło to rodzić w pełni zrozumiałą niepewność powoda, co do jego sytuacji prawnej, a tym samym co do początku biegu terminu do dochodzenia stosownych roszczeń. Podejmowane przez powoda próby odzyskania mienia dowodzi jego aktywności i staranności w zakresie realizacji swoich roszczeń. Należy pamiętać w tym kontekście, że także obowiązujący stan prawny dotyczący tryby odzyskiwania utraconych nieruchomości lub stosownych odszkodowań był niezwykle skomplikowany i niejasny. Zauważyć przy tym należy, że nawet będący podstawą dochodzonych przez powoda roszczeń, przepis art. 160 k.p.a. został uchylony, a przepisy przejściowe wprowadzające tę zmianę doprowadziły do szeregu rozbieżności interpretacyjnych, które wyjaśniła dopiero uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. – III CZP 112/10. Oczywistym jest zaś, że państwo, które ma pełną świadomość bezprawnie wyrządzonych obywatelom szkód, unieważniając bezprawnie wydane decyzje winno tworzyć jasne i klarowne mechanizmy i drogi prawne, by poszkodowani mogli bez nadmiernego trudu uzyskać naprawienie szkody wywołanej bezprawnym działaniem państwa. Wymaga tego również konstytucyjna zasada respektowania prawa zarówno w relacjach między obywatelami, jak również między nimi, a Państwem. Podnoszony zarzut przedawnienia roszczeń powoda w niniejszej sprawie, w tym kontekście niewątpliwie musiał być więc uznany za sprzeczny z dobrymi obyczajami (por. motywy wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2013 r., I CSK 732/12, LEX nr 1405227).

Pomimo to roszczenie powoda nie mogło zostać uwzględnione.

Oceniając jego żądanie należało bowiem nie tylko ustalić, czy nastąpiło wydarzenie wyrządzające szkodę, a mianowicie, czy została wydana decyzja niezgodna z prawem, ale także, czy została wyrządzona szkoda i w jakiej wysokości oraz czy pozostaje ona w związku przyczynowym z wydaniem decyzji. Rację miał Sąd I instancji, że decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem prawa, przesądza jedynie o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Decyzja nadzorcza nie stanowi zatem czynu niedozwolonego ani jego elementu, a jedynie prejudykat, stwierdzający jedną z przesłanek warunkujących możliwość skutecznego dochodzenia odszkodowania. Ta ostateczna decyzja zawierająca stwierdzenie nieważności decyzji z przyczyn przewidzianych art. 156 § 1 k.p.a. lub art. 158 § 2 k.p.a., przesądza o bezprawności działania organu przy wydawaniu decyzji, ma moc wsteczną i jest wiążąca w postępowaniu cywilnym (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 maja 1985 r., II CR 121/85, OSNC 1986, nr 4, poz. 53). Nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie została wykazana bezprawność działania organu, albowiem stwierdzono nieważność decyzji Prezydium Powiatowej Rady Narodowej Wydział (...) i Leśnictwa w S. z dnia 12 listopada 1968 r. oraz utrzymującą ją w mocy decyzji Wojewody B. z dnia 22 października 1974 r. w części dotyczącej przejęcia na własność Skarbu Państwa opuszczonego gospodarstwa rolnego o powierzchni 10,87 ha, w skład którego wchodziły działki ewidencyjne (...) (obecnie stanowiące część działki (...)).

W takiej sytuacji na stronie powodowej ciążył w dalszej kolejności obowiązek wykazania pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Skarbu Państwa, a zatem faktu powstania szkody (i jej rozmiarów) oraz istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy ową szkodą a zdarzeniem, które ją wywołało. W ocenie powoda jego szkoda odpowiadała wartości rynkowej przejętej przez Skarb Państwa nieruchomości, która przestała być dla niego przydatna na skutek jej zalesienia.

Sąd Apelacyjny podziela stanowisko pozwanego Skarbu Państwa, że pomiędzy tak rozumianą szkodą, a w/w decyzjami Prezydium Powiatowej Rady Narodowej Wydział (...) w S. oraz (...), nie występuje adekwatny związek przyczynowy.

Jak trafnie zwrócił uwagę Sąd I instancji, decyzja nadzorcza, zarówno stwierdzająca nieważność wadliwej decyzji, jak i wydanie jej z naruszeniem prawa, ma moc wsteczną, co oznacza, że będąca jej przedmiotem decyzja dotknięta wadami była aktem bezprawnym już w chwili jej wydania. Uzasadnionym jest zatem twierdzenie, że nieważna decyzja administracyjna nie wywoływała skutków prawnych, mimo że stwarzała określone stany faktyczne. Wyeliminowanie z obrotu prawnego takich orzeczeń administracyjnych ze skutkiem *ex tunc* powoduje, że powód nie utracił prawa własności do nieruchomości, a tym samym nie mógł domagać się odszkodowania wyrażającego się wartością tego prawa. Prawo własności do przedmiotowej nieruchomości nie przeszło bowiem skutecznie na rzecz Skarbu Państwa. Jako, że własność przedmiotowych nieruchomości nie została przeniesiona na rzecz osób trzecich i nadal pozostają one we władaniu Skarbu Państwa, stąd możliwe jest wydanie ich następcom prawnym powoda. Nie służy im więc prawo wyboru naprawienia szkody na podstawie art. 363 § 1 k.c. Aktualnie więc właścicielom przedmiotowych nieruchomości służą jedynie roszczenia, o których mowa w art. 222 § 1 i 2 k.c. Nie zmienia tej oceny fakt, iż obecnie nieruchomości są zalesione, gdyż ta okoliczność może mieć wpływ jedynie na powstanie innych roszczeń odszkodowawczych, lecz niewyrażających się wartością nieruchomości. Uzupełniając te rozważania przypomnieć należy, iż zgodnie z art. 156 § 2 k.p.a. nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 tegoż przepisu, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także, gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Nieodwracalność skutków prawnych dotyczy m.in. sytuacji, gdy przestał istnieć przedmiot, którego prawo dotyczyło. Nieodwracalność skutków prawnych nie dotyczy skutków wynikających z faktu wydania decyzji nieważnej, lecz wynika z podjęcia kolejnej czynności prawnej dokonanej w związku ze skutkami decyzji obarczonej wadą nieważności. Decyzja powodująca nabycie prawa własności nieruchomości wywołuje nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., jeżeli następnie to prawo własności jest przedmiotem obrotu prawnego w warunkach pozwalających na zastosowanie przepisów o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych. Tak więc fakt wydania decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność zaskarżonych decyzji, nie zaś uznającej, iż ich wydanie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, również wskazuje na odwracalność skutków prawnych wadliwych decyzji.

Reasumując powyższe wywody Sąd Apelacyjny uznał, że szkodą powoda, pozostającą w normalnym związku przyczynowym z wydaniem wadliwych decyzji administracyjnych, nie może być wartość nieruchomości, których prawa własności, po wyeliminowaniu z obrotu prawnego wadliwych decyzji, powód ostatecznie nie utracił. Skutkowało to koniecznością zmiany zaskarżonego wyroku i oddalenia powództwa, o czym orzeczono na podstawie art. 386 § 1 k.p.c.

Konsekwencją zmiany wyroku była również korekta orzeczenia o kosztach postępowania, zgodnie z podstawową zasadą wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c., i zasądzenie od powodów jako strony przegrywającej sprawę do zwrotu pozwanemu poniesionych przez niego kosztów zastępstwa procesowego, których wysokość (7.200 zł) ustalono w oparciu o przepisy art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2005 r., nr 169, poz. 1417) w zw. z § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490).

O kosztach procesu w instancji odwoławczej postanowiono w oparciu o przepisy art. 98 § 1 i 3 k.p.c., 105 § 2 k.p.c. i art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2005 r., nr 169, poz. 1417) w zw. z § 6 pkt 6 w zw. z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490). W postępowaniu międzyinstancyjnym do procesu po stronie powodowej wstąpili następcy prawni zmarłego powoda, których odpowiedzialność do momentu działu spadku jest solidarna (art. 1034 k.c.).