

Sygn. akt: I ACa 320/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 września 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący: SSA Arina Perkowska

Sędziowie: SA Ewa Giezek

SA Marek Machnij (spr.)

Protokolant: stażysta Agnieszka Kisicka

po rozpoznaniu w dniu 19 września 2014 r. w Gdańsku

na rozprawie

sprawy z powództwa I. J.

przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście (...) w (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku

z dnia 3 lutego 2014 r. sygn. akt I C 710/13

1) oddała apelację,

2) zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w Warszawie kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Na oryginale właściwe podpisy.

Sygn. akt: I ACa 320/14

UZASADNIENIE

Powód I. J. wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Starosty (...) w (...) kwoty 2.258.207 zł z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu (tj. 1 lipca 2013 r. – k. 2) z tytułu odszkodowania za dokonane z naruszeniem prawa wywłaszczenie części bliżej wskazanej w pozwie nieruchomości, dokonane na mocy decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w G. z dnia 30 czerwca 1965 r.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa, kwestionując je tak co do zasady, jak i co do wysokości. Pozwany przyznał fakt wydania decyzji, wskazanej przez powoda, ale jednocześnie twierdził, że nie została wykazana zasadność dochodzonego żądania. Poza tym pozwany podniósł zarzut przedawnienia roszczenia z dniem 1 sierpnia 1975 r., a najpóźniej z dniem 27 czerwca 2013 r.

Sąd Okręgowy w Gdańsku wyrokiem z dnia 3 lutego 2014 r. oddalił powództwo i zasądził od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7.200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

W pisemnym uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd pierwszej instancji ustalił, że w dniu 30 czerwca 1965 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej – Urząd Spraw Wewnętrznych w G., na podstawie art. 1, 14, 20 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości i art. 97 k.p.a., wydało decyzję, na mocy której wywłaszczono, za odszkodowaniem, na rzecz Państwa – Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w (...) część nieruchomości, położonej w (...) przy ul. (...), wpisanej w księdze wieczystej nr KW (...), oznaczonej jako parcele (...) która stanowiła własność M. J..

Wniosek o wywłaszczenie nieruchomości został zgłoszony przez Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w (...). Nieruchomość miała zostać przeznaczona na budowę ogrodu jordanowskiego – placu gier i zabaw dla dzieci i młodzieży.

Za wywłaszczenie tej nieruchomości przyznano M. J. odszkodowanie w kwocie 11.872,80 zł. Odszkodowanie to, na mocy art. 25 pkt 1 dekretu o zobowiązaniach podatkowych, zostało zaliczone na poczet zaległości z tytułu podatku od nieruchomości za lata 1963/1965.

W chwili wywłaszczenia nieruchomości M. J. zamieszkiwała w Izraelu. Z uwagi na fakt jej zamieszkiwania za granicą Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w (...) nie prowadził z nią rokowań w sprawie dobrowolnego przekazania nieruchomości.

W dniu 30 lipca 1991 r. H. J., córka M. J., zwróciła się do Wojewody (...) z wnioskiem o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej prawomocną decyzją o wywłaszczeniu. Natomiast w dniu 15 stycznia 2004 r. wniosek o wznowienie postępowania został ponownie złożony przez powoda I. J. (wnuka M. J.).

Po wieloletnim postępowaniu Starosta (...), któremu ostatecznie przekazano rozpoznanie tego wniosku, decyzją z dnia 30 listopada 2012 r. stwierdził na podstawie art. 151 § 2 w zw. z art. 146 § 1 i art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., że decyzja Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w G. z dnia 30 czerwca 1965 r. nr (...)III.w.1/ 1/32/65, orzekająca wywłaszczenie nieruchomości, stanowiącej własność M. J., została wydana z naruszeniem prawa. Wadliwość tej decyzji polegała na tym, że organ administracyjny, uznając bez żadnej podstawy, iż adres M. J. jest nieznany, zawiadomił ją o wszczęciu postępowania i o wydanej decyzji za pomocą obwieszczenia wywieszzonego na tablicy ogłoszeń zamiast dokonać jej doręczenia, wskutek czego pozbawił ją możliwości wzięcia udziału w toczącym się postępowaniu.

Spadkobierczynią M. J. była jej córka H. J., która zmarła w dniu 5 sierpnia 1998 r., a jej spadkobiercą jest powód I. J..

Sąd Okręgowy ustalił powyższy stan faktyczny na podstawie dokumentów dołączonych do akt niniejszej sprawy oraz zgromadzonych w aktach Starosty (...), których autentyczność nie była kwestionowana przez strony postępowania i nie budziła wątpliwości tego Sądu. Stan faktyczny sprawy był przy tym bezsporny i znajdował potwierdzenie w dokumentach złożonych do akt sprawy.

Spór między stronami sprowadzał się do oceny prawnej powyższego stanu faktycznego. Pozwany kwestionował bowiem istnienie przesłanek jego odpowiedzialności odszkodowawczej, zwłaszcza adekwatnego związku przyczynowego. Sąd Okręgowy uznał, że ten zarzut zasługiwał na uwzględnienie, a w konsekwencji powództwo podlegało oddaleniu. W konsekwencji Sąd ten oddalił wniosek dowodowy o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości oraz z zakresu szacowania nieruchomości, uznając, że prowadziłoby to jedynie do bezpodstawnego przedłużenia postępowania i nieuzasadnionego generowania kosztów, ponieważ okoliczności, co do których dowód miałby zostać przeprowadzony, były nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Skoro bowiem nie zostały spełnione przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, to nie było podstaw do ustalania granic jego ewentualnej odpowiedzialności lub wysokości poniesionej szkody. Z tych samych przyczyn Sąd Okręgowy oddalił wniosek o dopuszczenie dowodu z zeznań świadka A. K..

Sąd Okręgowy wskazał dalej, że roszczenie powoda, dotyczące naprawienia szkód wywołanych wydaniem decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa, wynika ze złożonego stanu prawnego, składającego się z kilku zdarzeń prawnych, z których pierwszym jest uprawomocnienie się decyzji wywłaszczeniowej z dnia 30 czerwca 1965 r., a drugim – uprawomocnienie się decyzji z dnia 20 listopada 2012 r., stwierdzającej, że wydanie pierwszej decyzji nastąpiło z naruszeniem prawa. Zgodnie z uchwałą pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. sygn. akt III CZP 112/10 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. Konsekwencją takiej oceny prawnej jest wyłączenie stosowania art. 417¹ § 2 k.c. także w zakresie przedawnienia roszczeń odszkodowawczych.

W związku z tym Sąd Okręgowy stwierdził, że roszczenie powoda powinno być ocenione na podstawie art. 160 k.p.a., zgodnie którym (w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r.) stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Zgodnie § 2 tego przepisu do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 k.c. Także na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej organu władzy publicznej jest działanie niezgodne z prawem bez względu na to, czy miało ono charakter zawiniony, czy niezawiniony.

Sąd Okręgowy uznał, że powód nie wykazał istnienia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego. Pomimo że doszło do bezprawnego zachowania polegającego na wydaniu wadliwej decyzji o wywłaszczeniu, która następnie została uznana za niezgodną z prawem, nie zachodzi jednak adekwatny związek przyczynowy między szkodą w postaci pozbawienia prawa własności nieruchomości a wadliwą decyzją administracyjną. Stwierdzenie niezgodności decyzji administracyjnej z prawem nie przesądza bowiem o istnieniu pozostałych przesłanek odpowiedzialności, w tym istnienia normalnego związku przyczynowego, które podlegają ocenie sądu orzekającego w konkretnej sprawie. W tym zakresie konieczne jest przeprowadzenie oceny, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem.

Niezbędne było zatem rozważenie, czy skutek w postaci utraty własności przez poprzedników prawnych powoda nastąpiłby również wtedy, gdyby organ przy wydawaniu decyzji z dnia 30 czerwca 1965 r. nie działał z naruszeniem prawa. Inaczej mówiąc, jeżeli decyzja ta mogła zostać wydana na podstawie przepisów prawa materialnego, to uchybienia formalne przy jej wydaniu powodują, że między decyzją a szkodą nie zachodzi obiektywna zależność. Tym samym brak podstaw do przyjęcia odpowiedzialności organu władzy, ponieważ skutek w postaci wywłaszczenia i tak nastąpiłby.

W tym kontekście Sąd Okręgowy wskazał, że podstawą wydania decyzji z dnia 30 czerwca 1965 r. były przepisy art. 1, 14 i 20 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, przewidujące możliwość wywłaszczenia nieruchomości na rzecz Państwa. Zgodnie z art. 3 tej ustawy wywłaszczenie było dopuszczalne, jeżeli wywłaszczana nieruchomość była ubiegającemu się niezbędna m. in. na cele użyteczności publicznej. W tym wypadku nieruchomość, stanowiąca własność M. J., była niezbędna Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej dla celów użyteczności publicznej w postaci budowy ogrodu jordanowskiego. W związku z tym organ ten wystąpił, zgodnie z procedurami przewidzianymi w ustawie, o wywłaszczenie nieruchomości.

Spełnione zostały wszelkie, wymagane przepisami prawa, wymogi, aby powyższa nieruchomość mogła zostać wywłaszczona. W szczególności w dniu 24 maja 1965 r. dokonano zawiadomienia o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego i rozprawie wywłaszczeniowej oraz złożono stosowny wniosek o wpis w księdze wieczystej. Fakt przeprowadzenia postępowania bez udziału M. J. i traktowanie jej jak osoby nieznanej z miejsca pobytu nie stanowi o wadliwości postępowania, ponieważ przesłanką badaną w postępowaniu wywłaszczeniowym był cel, jakiemu miała służyć wywłaszczana nieruchomość. Wywłaszczenie było możliwe nawet wbrew woli właściciela nieruchomości.

W konsekwencji Sąd pierwszej instancji stwierdził, że postępowanie wywłaszczeniowe zostało przeprowadzone zgodnie z procedurami wynikającymi z ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, aczkolwiek było obciążone wadami. Skoro zatem wywłaszczenie spornej nieruchomości było zdarzeniem pewnym i nieuchronnym, to nie można uznać, że utrata prawa własności przez następców prawnych M. J. pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z wadliwym działaniem funkcjonariuszy Prezydium Powiatowej Rady Narodowej. Wadliwość ich działania miała charakter wyłącznie formalny i nie miała żadnego wpływu na stwierdzenie materialnoprawnych przesłanek wywłaszczenia, w tym ustalenia, że wywłaszczenie było niezbędne na cele użyteczności publicznej. Oznacza to, że decyzja wywłaszczeniowa mogła zostać wydana na podstawie przepisów prawa materialnego. Stwierdzone uchybienia formalne przy jej wydawaniu nie dają więc podstaw do przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego.

Sąd Okręgowy dodał, że niezasadny był zgłoszony przez pozwanego zarzut przedawnienia. W sprawie miał bowiem zastosowanie art. 160 § 6 k.p.a., który przewidywał trzyletni termin przedawnienia liczony od dnia, w którym ostateczna decyzja stała się stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa. Skoro nastąpiło to w 2012 r., to nie można uznać, że roszczenie powoda uległo przedawnieniu. Zastosowanie art. 442 § 1 k.c. doprowadziłoby natomiast do nieuzasadnionego ograniczenia odpowiedzialności Skarbu Państwa, ponieważ do chwili uznania decyzji administracyjnej wydanej niezgodnej z prawem za nieważną lub wydaną z naruszeniem art. 156 k.p.a. nie miał on prawnej możliwości dochodzenia należnego mu odszkodowania. W konsekwencji dopiero od momentu wydania decyzji stwierdzającej niezgodność z prawem decyzji wyrażającej szkodę należy liczyć trzyletni termin do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego za szkody wyrządzone wydaniem decyzji administracyjnej, uznanej następnie za niezgodną z prawem.

W związku z tym Sąd Okręgowy oddalił powództwo, stwierdzając, że między wydaniem decyzji wywłaszczeniowej a szkodą powoda nie istniał związek przyczynowy. O kosztach procesu Sąd ten orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu.

W apelacji od powyższego wyroku powód zarzucił:

- 1) naruszenie prawa materialnego przez jego błędną wykładnię, w szczególności art. 361 § 1 k.c. przez przyjęcie, że jego szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła wobec niego decyzja wywłaszczeniowa zgodnie z prawem,
- 2) sprzeczność istotnych ustaleń Sądu pierwszej instancji z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego przez przyjęcie, że między wywłaszczeniem a poniesioną przez skarżącego szkodą nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy.

Powód wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku przez uwzględnienie powództwa w całości i zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów procesu według norm przepisanych, ewentualnie uchylenia tego orzeczenia oraz przekazania sprawy do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania odwoławczego.

Pozwany wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa zwrotu kosztów procesu według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd Apelacyjny oparł się na materiale dowodowym zgromadzonym w toku postępowania przed Sądem pierwszej instancji, ponieważ skarżący nie zgłosił żadnych zarzutów apelacyjnych dotyczących prawidłowości postępowania dowodowego przed tym Sądem ani nie powołał w postępowaniu apelacyjnym nowych faktów lub dowodów. Oceniając zgodnie z art. 382 k.p.c. treść powyższego materiału, Sąd Apelacyjny uznał, że w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia może aprobować i przyjąć za własne ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd pierwszej instancji, ponieważ są one

zgodne z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, a jego ocena odpowiadała zasadom wynikającym z art. 233 § 1 k.p.c.

Odnosnie do podstawy faktycznej rozstrzygnięcia zauważyć należy, że powód podniósł wprawdzie w apelacji zarzut sprzeczności istotnych ustaleń Sądu pierwszej instancji z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, jednakże zarówno ze sformułowania tego zarzutu, jak i jego uzasadnienia wynika, że w istocie skarżącemu chodzi w tym zarzucie o naruszenie prawa materialnego, polegające na błędnym uznaniu przez ten Sąd, że z zebranego materiału dowodowego nie wynikają przesłanki odpowiedzialności pozwanego za szkodę wyrządzoną wskutek wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa. Wskazać zwłaszcza można, że w ramach tego zarzutu skarżący powołał się na wadliwe uznanie, że między wywłaszczeniem spornej nieruchomości a poniesioną przez powoda szkodą nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy. Taki zarzut jest w gruncie rzeczy powtórzeniem pierwszego zarzutu apelacyjnego, dotyczącego zarzutu naruszenia prawa materialnego w postaci art. 361 § 1 k.c., ponieważ wiąże się on z kwestionowaniem stwierdzenia, że z zebranego materiału dowodowego nie wynika istnienie adekwatnego związku między wydaniem powyższej decyzji administracyjnej a szkodą, której naprawienia powód domagał się w rozstrzyganej sprawie, nie zachodzi normalny związek przyczynowy w rozumieniu tego przepisu. Skarżącemu nie chodzi zatem o dokonanie błędnych ustaleń faktycznych, lecz o wyprowadzenie z nich nieprawidłowych wniosków prawnych, czyli o błędy w subsumpcji ustalonego stanu faktycznego pod właściwe przepisy prawa materialnego.

W związku z tym decydujące znaczenie ma ocena prawidłowości stanowiska Sądu pierwszej instancji w takim zakresie. W pierwszej kolejności wskazać należy, że Sąd ten dopuścił się naruszenia niewymienionych w apelacji przepisów prawa materialnego, które nie miało jednak wpływu na wynik sprawy. Sąd Okręgowy wskazał bowiem jako podstawę prawną oceny zasadności żądania powoda przepisy art. 160 k.p.a., które pomimo umieszczenia w akcie prawnym o charakterze procesowym, w rzeczywistości miały charakter materialnoprawny, ponieważ regulowały one szczególne przesłanki i zasady odpowiedzialności organów publicznych za szkody wyrządzone wydaniem decyzji administracyjnej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. lub stwierdzeniem jej nieważności. Sąd pierwszej instancji nie wziął pod uwagę, że przepisy te nie miały zastosowania do naprawienia szkód poniesionych na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 albo uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania. Sytuację taką regulował bowiem samodzielnie art. 153 k.p.a., po myśli którego w powyższych wypadkach stronie służyło roszczenie o odszkodowanie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu cywilnego. Przepis ten w ogóle nie odsyłał w jakimkolwiek zakresie do art. 160 k.p.a. W sprawie nie było więc podstaw – po pierwsze – do dokonywania na podstawie w/w przepisu oceny zasadności żądania powoda, do którego zastosowanie miały zgodnie z art. 153 k.p.a. wprost i bezpośrednio przepisy Kodeksu cywilnego (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r. sygn. akt III CZP 58/88, OSNC 1989, nr 9, poz. 129). Po wtóre, nietrafne było dokonywanie oceny przedawnienia roszczenia w oparciu o przepis art. 160 § 6 k.p.a. Popelnienie przez Sąd pierwszej instancji tego błędu nie ma jednak istotnego znaczenia, ponieważ do takich samych wniosków prowadzi zastosowanie właściwych przepisów Kodeksu cywilnego.

Jeżeli chodzi o termin przedawnienia roszczenia powoda, wskazać należy na orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym czym innym jest moment powstania zobowiązania do naprawienia szkody wskutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, a czym innym chwila wymagalności roszczenia o odszkodowanie, wynikającego z takiego zobowiązania lub kwestia jego przedawnienia (por. np. wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2008 r. sygn. akt I CSK 450/07, OSNC – ZD 2009, nr 1, poz. 4). Wymagalność roszczenia o odszkodowanie, które wynika z takiego zobowiązania, następuje dopiero z chwilą, gdy decyzja stwierdzająca niezgodność decyzji wyrządzającej szkodę z prawem stała się ostateczna. Do czasu uznania tej decyzji za nieważną lub wydaną z naruszeniem art. 156 k.p.a., poszkodowany nie ma bowiem prawnej możliwości dochodzenia należnego mu odszkodowania.

Powyższy pogląd został wprawdzie wyrażony na tle art. 160 k.p.a., ale stwierdzić trzeba, że nie ma przeszkód, aby był on przyjęty także do sytuacji uregulowanej w art. 153 k.p.a., tj. naprawienia szkody wynikającej z decyzji administracyjnej, która została wydana z naruszeniem art. 145 § 1 k.p.a. lub uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania. Zauważyć należy, że w obu wypadkach chodzi o naprawienie szkody wynikającej z wydania decyzji administracyjnej z

naruszeniem prawa: w pierwszym wypadku – art. 156 k.p.a., a w drugim wypadku – art. 145 § 1 k.p.a. albo odpowiednio – ze stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej lub jej uchylenia w wyniku wznowienia postępowania. W każdej z tych sytuacji następuje oderwanie zdarzenia, z którym wiąże się obowiązek naprawienia szkody (w postaci wydania „wadliwej” decyzji administracyjnej, określanej niekiedy jako tzw. decyzja sprawcza), od chwili wymagalności roszczenia o jej naprawienie, która jest łączona ze stwierdzeniem w odrębnej decyzji administracyjnej (tzw. decyzji nadzorczej) wspomnianej wadliwości decyzji administracyjnej. Nie ulega wątpliwości, że do chwili wydania decyzji nadzorczej nie jest możliwe skuteczne dochodzenie odszkodowania, ponieważ decyzja sprawcza aż do chwili stwierdzenia jej niezgodności z prawem lub jej uchylenia w wyniku wznowienia postępowania – bez względu na istniejącą wadliwość – nadal funkcjonuje w obrocie prawnym i wywołuje przewidziane z nią skutki prawne, korzystając z domniemania zgodności z prawem (por. uzasadnienie uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. sygn. akt III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7 – 8, poz. 75).

W związku z tym przyjąć można, że chociaż w świetle powyższej uchwały za zdarzenie, będące źródłem szkody, uważa się wydanie wadliwej decyzji sprawczej, a wydanie decyzji nadzorczej nie stanowi elementu stanu faktycznego, rodzącego odpowiedzialność odszkodowawczą, to jednak wydanie tej ostatniej decyzji otwiera drogę do dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji sprawczej. Z wydaniem decyzji nadzorczej nie łączy się więc powstanie obowiązku naprawienia szkody, ale jego wymagalność. Teza powyższej uchwały jest wprawdzie odniesiona bezpośrednio do odszkodowania dochodzonego na podstawie art. 160 k.p.a., ale w jej uzasadnieniu Sąd Najwyższy wielokrotnie nawiązywał także do roszczeń odszkodowawczych, przewidzianych w art. 153 k.p.a. Wobec tego uznać można, że także w tej ostatniej sytuacji dopóki we właściwym trybie nie nastąpi stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem art. 145 § 1 k.p.a. lub nie dojdzie do jej uchylenia w wyniku wznowienia postępowania, dopóty nie można mówić o wymagalności roszczenia o naprawienie szkody wynikającej z wydania takiej decyzji.

W konsekwencji stwierdzić należy, że przy ustalaniu początku biegu terminu przedawnienia powyższego roszczenia na podstawie poprzednio obowiązującego art. 442 k.c. lub obecnie obowiązującego art. 442¹ k.c. za chwilę, od której poszkodowany może domagać się naprawienia powyższej szkody, uznać trzeba dopiero wydanie decyzji nadzorczej, a ściślej uzyskanie przez niego wiedzy o jej wydaniu. Dopiero po wydaniu decyzji nadzorczej, przesądzającej o wadliwości decyzji sprawczej, może on bowiem skutecznie dochodzić naprawienia szkody doznanej w wyniku wymienionej ostatnio decyzji.

Z tego punktu widzenia niewątpliwie jest w sprawie, że od chwili wydania przez Starostę (...) decyzji z dnia 30 listopada 2012 r., w której stwierdzono, że decyzja wyłączeniowa z dnia 30 czerwca 1965 r. została wydana z naruszeniem art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., do chwili wytoczenia powództwa przez I. J. w dniu 1 lipca 2013 r. nie upłynął trzyletni termin przedawnienia roszczeń deliktowych, wynikający aktualnie z art. 442¹ § 1 k.c.

Dodatkowo wskazać można, że pozwany bezpodstawnie powoływał się na możliwość przedawnienia dochodzonego w sprawie roszczenia już z dniem 1 sierpnia 1975 r. Zauważyć trzeba, że roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji z naruszeniem art. 145 § 1 k.p.a. lub uchylenia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania zostało wprowadzone w art. 153 k.p.a. dopiero z dniem 28 marca 1980 r., ponieważ we wcześniejszym okresie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (według ówczesnej numeracji: art. 127 – 134 k.p.a.) w ogóle nie regulowały takiego roszczenia. Chybione jest więc twierdzenie pozwanego, że roszczenie powoda mogło ulec przedawnieniu z dniem 1 sierpnia 1975 r., ponieważ oznaczałoby to, że skutek ten nastąpił, zanim jeszcze przepisy wprowadziły dopuszczalność jego żądania.

Stanowisko Sądu pierwszej instancji w kwestii przedawnienia może więc zostać aprobowane, aczkolwiek nie przemawia za tym treść art. 160 § 6 k.p.a., lecz przepis art. 442¹ § 1 k.c. przy uwzględnieniu specyfiki roszczenia wynikającego z art. 153 k.p.a.

Przechodząc następnie do oceny prawidłowości stanowiska w/w Sądu w przedmiocie bezzasadności żądania powoda, wziąć trzeba pod uwagę, że jego przesłankami – oprócz wydania decyzji nadzorczej, stanowiącej prejudykat stwierdzający, że kwestionowana decyzja wyłączeniowa z dnia 30 czerwca 1965 r. została wydana z naruszeniem

art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (według obecnej numeracji) – są ponadto: powstanie szkody po stronie powoda jako następcy prawnemu wywłaszczonej właścicielki nieruchomości M. J. oraz istnienie związku przyczynowego między wydaniem decyzji wywłaszczeniowej z naruszeniem prawa a wyrządzoną mu szkodą.

Jeśli chodzi o przesłankę szkody, wskazać można, że polegała ona na pozbawieniu właścicielki i jej następców prawnych (obecnie powoda) prawa własności spornej nieruchomości. Sam fakt utraty własności tej nieruchomości na mocy powyższej decyzji nie jest jednak równoznaczny z istnieniem adekwatnego związku przyczynowego między jej wydaniem a takim skutkiem. Sąd Okręgowy trafnie stwierdził bowiem, że rozważyć należy, czy taki skutek nastąpiłby również wtedy, gdyby kwestionowana decyzja została wydana bez naruszenia prawa stwierdzonego w decyzji nadzorczej.

Z tego punktu widzenia zwrócić trzeba uwagę po pierwsze na to, jaka była przyczyna stwierdzenia niezgodności decyzji wywłaszczeniowej z prawem. Po wtóre, przy ocenie prawidłowości tej decyzji uwzględniać należy przepisy obowiązujące w dacie wydania powyższej decyzji. W tym zakresie wskazać można na pogląd, jaki został wyrażony w powołanej wyżej uchwale pełnego składu Sądu Najwyższego, który Sąd Apelacyjny w składzie orzekającym w sprawie w pełni podziela, w związku z czym nie ma potrzeby szczegółowego powtarzania przytoczonej na jego poparcie argumentacji. Wystarczy jedynie powtórzyć stanowisko, że o tym, czy określone zdarzenie (w tym wypadku wywłaszczenie spornej nieruchomości na mocy decyzji z dnia 30 czerwca 1965 r.) stanowiło czyn niedozwolony, skutkujący obecnie odpowiedzialnością deliktową Skarbu Państwa, rozstrzyga prawo obowiązujące w chwili wydania powyższej decyzji. Wymaga to uwzględnienia zarówno ówczesnie obowiązującego prawa procesowego, jak i materialnego.

Odnosząc to do okoliczności konkretnej sprawy, wziąć trzeba pod uwagę, że w świetle decyzji nadzorczej z dnia 30 listopada 2012 r. przyczyną stwierdzenia niezgodności decyzji wywłaszczeniowej z prawem było naruszenie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. wskutek pozbawienia strony, tj. właścicielki nieruchomości M. J., bez jej winy możliwości udziału w sprawie. Treść tej decyzji przesądza wiążąco w niniejszej sprawie o tym, że doszło do wskazanej w niej wadliwości w toku prowadzonego postępowania administracyjnego. Decyzja ta nie rozstrzyga jednak o tym, czy stwierdzona wadliwość miała wpływ na treść wydanej decyzji administracyjnej.

W tym kontekście wskazać należy, że wynik tamtego postępowania wywłaszczeniowego był uzależniony od dwóch kwestii: dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych oraz ówczesnie obowiązującego prawa materialnego. Decyzja nadzorcza nie przesądzała żadnej z tych kwestii, lecz stwierdzała jedynie tyle, że naruszone zostało prawo właścicielki nieruchomości do udziału w postępowaniu wywłaszczeniowym. Konieczne było zatem rozważenie, czy w razie jej prawidłowego udziału w tym postępowaniu jego wynik mógłby być inny, a zwłaszcza czy mogłaby ona zapobiec utracie własności spornej nieruchomości w drodze wywłaszczenia.

W tym zakresie stwierdzić należy, że powód ani w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji, ani w postępowaniu apelacyjnym nie przedstawił żadnej argumentacji, z której mogłoby wynikać, że w razie udziału M. J. w toczącym się w 1965 r. postępowaniu wywłaszczeniowym nie doszłoby do powstania szkody. Powód skoncentrował się na tym, że M. J. została bezprawnie pozbawiona przez pozwanego możliwości udziału w postępowaniu wywłaszczeniowym, przyjmując, że w zasadzie już tylko z tej przyczyny jego roszczenie jest uzasadnione. W gruncie rzeczy nie wskazał on bowiem żadnych okoliczności faktycznych lub prawnych, które mogłyby zostać uwzględnione na jej korzyść, gdyby wzięła ona realny udział w postępowaniu wywłaszczeniowym.

Jeśli chodzi o okoliczności faktyczne, skarżący jedynie ogólnikowo powołał się w apelacji na to, że w razie prawidłowego zawiadomienia o toczącym się postępowaniu wywłaszczeniowym M. J. mogłaby podjąć obronę swoich interesów, na przykład przez powołanie profesjonalnego pełnomocnika do jej reprezentowania w tamtym postępowaniu. Powód nie wskazał jednak, jakie konkretne okoliczności lub zarzuty, które mogłyby skutecznie zapobiec wywłaszczeniu, nie zostały zgłoszone przez M. J. wskutek pozbawienia jej możliwości wzięcia udziału w powyższym postępowaniu.

Z tego punktu widzenia wskazać można, że w uzasadnieniu apelacji stwierdzono tylko ogólnie, że danie właścicielce szansy obrony swoich praw skutkowałoby nieuchronnym i pewnym zakwestionowaniem przez nią celu wywłaszczenia, tym bardziej, że nie został nigdy on zrealizowany. Odnośnie do problematyki celu wywłaszczenia widać trzeba pod uwagę, że zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami ocena celu wywłaszczenia pod kątem ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego za szkodę wynikającą z wydania wadliwej decyzji wywłaszczeniowej musi być dokonana na podstawie przepisów prawa materialnego obowiązujących w dacie wydania tej decyzji.

W związku z tym zauważyć należy, że przepisy ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (t. jedn. Dz. U. z 1961 r., Nr 18, poz. 94 z późn. zm.) w ogóle nie definiowały, a nawet nie precyzowały pojęcia celu użyteczności publicznej, na potrzeby którego zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy dopuszczalne było dokonanie wywłaszczenia. Chybione jest zatem twierdzenie skarżącego, że ówczesna właścicielka mogłaby w tamtym postępowaniu skutecznie zarzucić, że budowa ogródka jordanowskiego, tj. placu zabaw dla dzieci i młodzieży, nie mieściła się w zakresie pojęcia „cel użyteczności publicznej” użytego w art. 3 ust. 1 w/w ustawy. Podkreślić należy, że przy wykładni powyższego pojęcia w żadnej mierze nie można uwzględniać aktualnie obowiązującego pojęcia celu publicznego, użytego w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz. U. 2014 r., poz. 518 z późn. zm.) ani przyjmowanego obecnie sposobu rozumienia tego celu. Niezasadne jest powoływanie się także w końcowej części apelacji na współczesne standardy ochrony prawa własności wynikające z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Jak bowiem wyżej wyjaśniono, podstawę oceny, czy na mocy decyzji wywłaszczeniowej z 1965 r. doszłoby do pozbawienia M. J. prawa własności spornej nieruchomości także w razie jej udziału w postępowaniu administracyjnym stanowiąc mogą wyłącznie ówczesnie obowiązujące przepisy prawa procesowego i materialnego.

Dla powstania skutku w postaci pozbawienia prawa własności na mocy powyższej decyzji nie ma też żadnego znaczenia fakt, czy zgodnie z twierdzeniami skarżącego wskazany w tej decyzji cel wywłaszczenia został faktycznie zrealizowany. Okoliczność ta nie miałaby wpływu na prawidłowość wydanej decyzji o wywłaszczeniu, albowiem dotyczy to zdarzeń mających miejsce już po jej wydaniu. Ponadto sytuację taką regulował przepis art. 34 w/w ustawy z dnia 12 marca 1958 r., zgodnie z którym jeżeli wywłaszczona nieruchomość nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie, to podlegała ona zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela (por. podobnie art. 136 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.). Brak realizacji celu wywłaszczenia nie mógł więc skutkować niezgodnością decyzji wywłaszczeniowej z dnia 30 czerwca 1965 r., lecz ewentualnie mógł prowadzić do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Jest to więc zupełnie inna kwestia niż wyrządzenie szkody przez wydanie decyzji o wywłaszczeniu niezgodnej z prawem.

Niezasadne są także pozostałe wywody skarżącego wskazujące na naruszenie przez organ dokonujący wywłaszczenia przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r., które mogłyby skutkować podważeniem powyższej decyzji w razie udziału właścicielki w prowadzonym wtedy postępowaniu wywłaszczeniowym. W szczególności nietrafny jest zarzut naruszenia art. 6 ust. 3 (powinno być „6 ust. 5”) w/w ustawy. Z dołączonych akt administracyjnych wynika bowiem, że występujący z wnioskiem o wywłaszczenie organ (Prezydium Powiatowej Rady Narodowej Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w (...)) złożył w piśmie z dnia 8 lutego 1965 r. wniosek do Ministerstwa Spraw Zagranicznych o zawiadomienie osoby będącej cudzoziemcem o zamiarze zgłoszenia wniosku o wywłaszczenie (zob. pismo (...) z dnia 25 lutego 1965 r. znajdujące się w teczce nr III akt administracyjnych). Wymóg określony w art. 6 ust. 5 tej ustawy został więc spełniony. Nie ma zaś znaczenia, że (...) uznało w tym piśmie, iż nie ma podstaw do przesłania przez jego organy oferty do M. J. w sprawie dobrowolnego odstąpienia nieruchomości.

Podsumowując, powód nie zdołał przekonująco wykazać, że w razie prawidłowego powiadomienia M. J. o toczącym się postępowaniu wywłaszczeniowym i wzięcia przez nią udziału w tym postępowaniu rzeczywiście zgłosiłaby ona skuteczne zarzuty procesowe lub materialnoprawne albo powołałaby takie zarzuty lub okoliczności, które w świetle ówczesnie obowiązujących przepisów mogłyby zapobiec wydaniu decyzji o wywłaszczeniu. Skutku takiego nie zapewniłoby bowiem ani kwestionowanie celu wywłaszczenia, ani powoływanie się na to, że cel wywłaszczenia nie został zrealizowany, tudzież powołanie się na uchybienia wskazane w apelacji. Podkreślić jeszcze raz należy, że oceny

prawidłowości postępowania wywłaszczeniowego dokonywać należy według ówczesnie obowiązujących przepisów, a nie według obecnie stosowanych standardów demokratycznego państwa prawa. Oznacza to, że Sąd pierwszej instancji prawidłowo ocenił, że między stwierdzonym w decyzji nadzorczej naruszeniem prawa a szkodą powoda nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy, ponieważ wydanie decyzji o takiej samej treści nastąpiłoby również wtedy, gdyby właściciele nieruchomości M. J. umożliwiono wzięcie udziału w postępowaniu wywłaszczeniowym, zawiadamiając ją o wszczęciu tegoż postępowania. Trafna jest więc konkluzja, że w świetle ówczesnie obowiązującego prawa utrata własności spornej nieruchomości przez poprzedniczkę prawną powoda w drodze wywłaszczenia nastąpiłaby także wtedy, gdyby nie doszło do powyższego naruszenia prawa.

W konsekwencji niezasadny był podniesiony w apelacji zarzut naruszenia prawa materialnego w postaci art. 361 § 1 k.c., ponieważ wbrew powodowi między stwierdzonym naruszeniem prawa przy wydawaniu decyzji wywłaszczeniowej z dnia 30 czerwca 1965 r. a szkodą w postaci utraty prawa własności nieruchomości na mocy tej decyzji nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy, ponieważ M. J. nie mogłaby zapobiec takiemu skutkowi nawet, gdyby wzięła wtedy udział w tamtym postępowaniu.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny na mocy art. 385 k.p.c. oddalił apelację jako pozbawioną usprawiedliwionych podstaw. O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na mocy art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 109 k.p.c., art. 98 § 1 i 3 k.p.c. oraz art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1150 z późn. zm.) odpowiednio do wyniku sporu w tej instancji.