

Sygn. akt I ACa 1420/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 lutego 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Anna Kowacz-Braun
Sędziowie:	SSA Wojciech Kościołek SSA Zbigniew Ducki (spr)
Protokolant:	st.sekr.sądowy Katarzyna Wilczura

po rozpoznaniu w dniu 19 lutego 2013 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa K. S.

przeciwko Skarbowi Państwa- Prezydentowi Miasta K. i Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach

z dnia 22 kwietnia 2009 r. sygn. akt I C 2991/05

1. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie I i IV przez nadanie im brzmienia: I. zasądza od Skarbu Państwa- Wojewody (...) na rzecz powoda K. S. kwotę 1 230 157zł (jeden milion dwieście trzydzieści tysięcy sto pięćdziesiąt siedem złotych) z ustawowymi odsetkami od dnia 22 kwietnia 2009r., oddala powództwo w pozostałym zakresie,

IV. zasądza od strony pozwanej Skarbu Państwa- Wojewody (...) na rzecz powoda K. S. kwotę 13 236,11zł (trzynaście tysięcy dwieście trzydzieści sześć złotych jednaście groszy) tytułem kosztów procesu”;

2. zasądza od strony pozwanej Skarbu Państwa- Wojewody (...) na rzecz powoda K. S. kwotę 56 200zł (pięćdziesiąt sześć tysięcy dwieście złotych) tytułem kosztów postępowania odwoławczego.

Sygn. akt I ACa 1420/12

UZASADNIENIE

W pozwie wniesionym 26 sierpnia 2005 r., a skierowanym pierwotnie przeciwko Gminie K. powód K. S. wniósł o zasadnie odszkodowania w wysokości 635.100 zł wraz z kosztami postępowania. W piśmie złożonym na rozprawie

w dniu 4 sierpnia 2008 r. powód rozszerzając żądanie pozwu do kwoty 1.422.600 zł wniósł o wezwanie do udziału w sprawie w charakterze strony pozwanej, solidarnie odpowiedzialny z Gminą K., Skarb Państwa reprezentowanego przez Prezydenta Miasta K. jako Starosty Grodzkiego, zaś Sąd Okręgowy uczynił temu zadość postanowieniem z w/w daty na podstawie art. 194 § 3 k.p.c., po czym postanowieniem z 21 listopada 2008 r. wezwał w trybie art. 67 § 2 k.p.c. w charakterze jednostki reprezentującej Skarb Państwa – Wojewodę (...).

Wyżej wskazane żądanie powód wniósł w związku ze szkodą, jaką poniósł wydaniem z rażącym naruszeniem prawa decyzji z 19 sierpnia 1980 r. o oddanie w użytkowanie wieczyste Międzywojewódzkiej Usługowej Spółdzielni Inwalidów (dalej MUSI) nieruchomości stanowiącej działkę nr (...) przy ul. (...) w K. (dalej także przedmiotowa działka).

Wyrokiem z 22 kwietnia Sąd Okręgowy w Kielcach wydanym do sygn. akt I C 2991/05 zasądził od Gminy K. na rzecz powoda kwotę 1.230.157 zł z odsetkami od 22 kwietnia 2009 r. wraz z kosztami procesu, oddalając w pozostałym zakresie powództwo przeciwko temu pozwanemu skierowane (pkt. II, III, V), oddalając w stosunku do drugiego pozwanego powództwo i zasądzając od powoda na rzecz Skarbu Państwa koszty procesu (pkt. I. IV), tudzież nakazał pobrać od Gminy K. na rzecz Skarbu Państwa 56.130 zł tytułem brakującej opłaty sądowej (pkt. VI).

W stanie faktycznym rozstrzyganej sprawy Sąd Okręgowy ustalił, że powód jest jedynym spadkobiercą S. S., który sprzedał Skarbowi Państwa na podstawie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (jt. z 1974 r., nr 10, poz. 64 ze zm.) m.in. przedmiotową nieruchomość, przekazaną następnie (...) Spółdzielni Mieszkaniowej w K. w użytkowanie wieczyste, która to działkę przeznaczyła na parking, którego wykonanie powierzyła w 1979 r. MUSI. Następnie decyzją z 19 sierpnia 1980 r. Prezydent K. (dalej decyzja z 19 sierpnia 1980 r.) przekazał przedmiotową działkę w odpłatne użytkowanie. Działka ta następnie została skomunalizowana, zaś umową 28 grudnia 1995 r., Gmina K. w oparciu o art. 2c ustawy z 26 września 1990 r. o zmianie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości - jt. D.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 ze zm., dalej u.g.g. (Dz. U. nr 79, poz. 464 ze zm.) oddała przedmiotową działkę w użytkowanie wieczyste MUSI oraz przeniosła na jej rzecz nie odpłatnie własność znajdujących się na niej zabudowań (parking z utwardzoną nawierzchnią, ogrodzony i oświetlony). W dniu 13 czerwca 1996 r. powód wystąpił do Urzędu Rejonowego w K. o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, w tym przedmiotowej działki, odzyskując w wyniku tego dwie działki, natomiast co do działki nr (...) postępowanie zostało zawieszono do czasu ukończenia wszczętej przez powoda sprawy o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego, zawartej przez Gminę K. z MUSI. Zarząd Miasta K. odmówił przedterminowego rozwiązania umowy, a Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. (dalej SKO) utrzymało tę decyzję w mocy. Następnie powód wystąpił do Sądu Okręgowego o ustalenie nieważności i bezskuteczności w/w umowy użytkowania wieczystego z 28 grudnia 1995 r., ewentualnie o zasądzenie odszkodowania w kwocie 175.301 zł, prowadzonego **do** sygn. akt I C 2312/96, jednakże powództwa w tym względzie zostały prawomocnie oddalone. Wojewoda (...) z powołaniem się na art. 229 u.g.n. decyzją z 9 grudnia 1998 r. umorzył postępowanie w sprawie zwrotu przedmiotowej działki, która to decyzja została utrzymana w mocy przez Prezesa Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Powód wystąpił również do SKO o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta K. z 19 sierpnia 1980 r. SKO zaś w decyzji z 5 marca 2002 r., które jakkolwiek uznało wydanie zaskarżonej decyzji z rażącym naruszeniem prawa, gdyż nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 8 ust. 1 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, to jednak nie stwierdziło jej nieważności, ponieważ wywołała ona nieodwracalne skutki prawne w postaci oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste MUSI.

W lutym 2005 r. powód wystąpił do SKO o przyznanie odszkodowania za szkodę powstałą w wyniku wydania decyzji z 19 sierpnia 1980 r., na co SKO odmówiło temu żądaniu, gdyż brak było związku przyczynowego pomiędzy powstaniem szkody, polegającej na utracie uprawnienia do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a wydaniem z naruszeniem prawa decyzji.

W tej sytuacji powód wystąpił z roszczeniem do Sądu Okręgowego, który go rozpoznał roszczenie powoda skierowane wobec Skarbu Państwa na podstawie art. 160 k.p.a., oceniając podobnie jak SKO, że decyzji z 19 sierpnia 1980 r. wydana z rażącym naruszeniem prawa, nie pozostaje w normalnym związku przyczynowym ze szkodą, którą powód

utożsamia z utratą roszczenia o zwrot nieruchomości. Otóż jedyną przyczyną stwierdzenia wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa było pominiecie określenia czasu, na jaki użytkowanie zostało ustanowione oraz warunków użytkowania. Wady te jednak nie zamknęły powodowi drogi do odzyskania nieruchomości.

Skutek ten spowodowały dopiero czynności Gminy K., której odpowiedzialność kształtuje się na podstawie art. 420¹ § 1 k.c. w brzmieniu sprzed 31 sierpnia 2004 r. Zwrócił uwagę, że art. 69 u.g.g. nakazywał zwrócić wywłaszczoną nieruchomość lub jej część na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego na jego wniosek, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w wywłaszczeniu. Przedmiotowa nieruchomość nie została wykorzystana cel wskazany w decyzji wywłaszczeniowej, toteż na Gminie K. ciążył obowiązek jej zwrotu powodowi. Ustanowienie użytkowania wieczystego w/w umową z 28 grudnia 1995 r. uniemożliwiło wykonanie tego obowiązku. Było to efektem niedbalstwa, ponieważ art. 2c ustawy o zmianie u.g.g. przyznawał spółdzielniom ograniczone czasowo roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego, a wypadku spornej nieruchomości roszczenie to pozostawało w kolizji z wcześniej powstałym roszczeniem powoda wynikającym z art. 69 ust. 1 u.g.g., które nie zostało zaspokojone. Realizację tego roszczenia obecnie uniemożliwia obowiązujący od 1 stycznia 1998 r. art. 229 u.g.n., zgodnie z którym roszczenie przewidziane w art. 139 ust. 3 u.g.n. nie przysługuje, jeżeli przed dniem w życie ustawy nieruchomość została sprzedana lub ustanowiono na niej użytkowanie wieczyste na rzecz osoby trzeciej i prawo do zostało ujawnione w księdze wieczystej. Przepis art. 47 ust. 4 ugn. Nakładał na Gminę obowiązek powiadomienia powoda o możliwości zwrotu nieruchomości, a jego niewykonanie Sąd Okręgowy uznał za działanie bezprawne, będące samoistnym źródłem szkody powoda, polegającego na utracie uprawnienia do zwrotu nieruchomości. Wartość szkody Sąd określił według aktualnej wartości nieruchomości wynoszącej 1.422.600 zł pomniejszonej o kwotę, jaka powód byłby zobowiązany oddać w przypadku gdyby zwrot nieruchomości nastąpił, czyli 11.137 zł oraz wartość nakładów poczynionych po 29 maja 1968 r., czyli 181.306 zł. Tak obliczone odszkodowanie Sąd Okręgowy Zasądził z odsetkami od daty wyroku.

Po wniesieniu apelacji przez Gminę K. (w części uwzględniającej powództwo w stosunku do niej) oraz przez powoda (w części oddalającej powództwo przeciwko Skarbowi Państwa, z uwagi na naruszenie przez funkcjonariuszy Skarbu Państwa rażącego naruszenia prawa poprzez wydanie decyzji z 19 sierpnia 1980 r.) Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z 24 listopada 2009 r. wydanym do sygn. akt I ACa 958/09: w pkt. 1. uchylił wyrok w części uwzględniającej powództwo (pkt. II, V, VI) i na podstawie art. 199 § 1 pkt. 2 k.p.c. odrzucił pozew w stosunku do roszczenia o zasądzenie odszkodowania zgłoszonego przeciwko Gminie K. i dotyczącym umowy ustanowienia użytkowania wieczystego z 28 grudnia 1995 r., w pkt. 2. oddalił apelację powoda oraz zasądził od niego na rzecz Skarbu Państwa kwotę 5.400 zł tytułem kosztów postępowania.

Sąd odwoławczy uzupełniając podstawę faktyczną sporu wskazał na fakt, że proces w sprawie I C 2312/96 obejmował zarówno żądanie ustalenia, że umowa z 28 grudnia 1998 r. dotycząca oddania przedmiotowej nieruchomości w użytkowanie wieczyste MUSI jest nieważna jak też żądanie ewentualne o zasądzenie na rzecz powoda odszkodowania równego wartości nieruchomości, której nie można odzyskać w związku z zawarciem tej umowy, Stroną pozwaną w tym procesie były Gmina K. i MUSI. O pierwszym roszczeniu Sąd Okręgowy orzekł niekorzystnie dla powoda wyrokiem częściowym z 28 listopada 1997 r., z kolei powództwo w zakresie żądania ewentualnego o zapłatę zostało oddalone wyrokiem z 6 maja 2005, w którym wykluczono odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanych, skoro wyrok częściowy przesądził brak bezprawności umowy z 28 grudnia 1995 r. W tej sytuacji Sąd Apelacyjny doszedł do wniosku, że roszczenie powoda o naprawienie szkody, której źródłem była umowa z 28 grudnia 1995 r. zostało osądzone.

Jednocześnie Sąd Apelacyjny uznał, że Skarb Państwa jest legitymowany biernie w sprawie o odszkodowanie dotyczącej szkody, której naprawienia domaga się powód w związku z wydaniem decyzji z 19 sierpnia 1980 r. o oddanie nieruchomości w użytkowanie MUSI, jednakże między szkoda, której naprawienia domaga się powód, a wspomnianą decyzją, nie zachodzi bezpośredni związek przyczynowy, gdyż do stwierdzenia nieważności decyzji doszło z przyczyny nieoznaczenia w niej okresów i warunków oddania gruntu w użytkowanie wieczyste. Wydanie tej decyzji doprowadziło do powstania prawa MUSI, które w związku z wejściem w życie art. 2c ustawy o zmianie u.g.g. tworzyło po stronie podmiotu roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego, nie rodziło jednak utraty możliwości realizacji roszczeń

powoda o zwrot nieruchomości. Powód mógł odzyskać grunt od daty jego oddania w użytkowanie wieczyste, a nawet po wejściu w życie u.g.n.

Na skutek skargi kasacyjnej powoda Sąd Najwyższy wyrokiem z 17 lutego 2011 r. wydanym do sygn. III CSK 136/10 oddalił skargę kasacyjną w części skierowanej przeciwko orzeczeniu dotyczącemu roszczeń powoda wobec Gminy K. i zasądził od powoda na rzecz Gminy kwotę 3.600 zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego oraz uchylił wyrok w pozostałym zakresie i sprawę przekazał Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Na powyższym tle Sąd Najwyższy przyjął, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za rzeczywistą szkodę spowodowaną wydaniem decyzji z 19 sierpnia 1980 r. z rażącym naruszeniem prawa o oddaniu spornej działki w użytkowanie wieczyste MUSI nie budziła wątpliwości Sądu Apelacyjnego oraz w świetle art. 160 § 1 k.p.a. jest oczywista. Jednakże wykładania Sądu Apelacyjnego art. 361 k.c. jest nieprawidłowa. Opiera się bowiem na założeniu, że w normalnym związku przyczynowym z określonym działaniem pozostają jedynie skutki, które bezprawna decyzja pociągnęła bezpośrednio, automatycznie. Jednakże, co zostało wskazane w wyroku Sądu Najwyższego z 27 listopada 2002 r., (CKN 1215/00, niepubl.) normalny związek przyczynowy trzeba odnieść do „normalnych: następczego zdarzenia szkodzącego, zbadanych w teście *conditio sine qua non*. Polega on na przypisaniu roli przyczyny temu zdarzeniu (zdarzeniom), bez których szkodliwy skutek by nie wystąpił. Tak wyselekcjonowane przyczyny są poddawane kolejnemu badaniu pod kątem odpowiedniego stopnia ich wpływu na wystąpienie skutku. Wpływ ten według art. 361 § 1 k.c. ma być „normalny” i jest rozumiany, jako odpowiedni stopień prawdopodobieństwa danego skutku w razie powstania ocenianej przyczyny. Związek przyczynowy może mieć charakter bezpośredni lub pośredni, wielozłonowy, a jego badanie przebiega przy wykorzystaniu zasady doświadczenia życiowego oraz – jeżeli to potrzebne – wyników badań naukowych. W przypadku związku złożonego konieczne jest ustalenie, czy między poszczególnymi ogniwami łańcucha zdarzeń zachodzi powiązanie, które można potraktować, jako normalne. Pozytywna odpowiedź na to pytanie uprawnia do uznania, że normalny jest związek między przyczyną wyjściową, a jej skutkiem w postaci naruszenia dóbr poszkodowanego. Nie jest przy tym konieczne, aby dany skutek mieścił się w granicach przewidywania sprawcy w chwili zdarzenia stanowiącego przyczynę, gdyż chodzi o powiązanie natury obiektywnej, a nie subiektywnej. W kontekście tego poglądu Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, że z punktu widzenia ustaleń faktycznych sprawy, nie można zgodzić się z poglądem, jakoby wydana z rażącym naruszeniem prawa decyzja z 19 sierpnia 1980 r., którym dalszym, choć nie do przewidzenia skutkiem było powstanie roszczenia MUSI o ustanowienie użytkowania wieczystego, a następnie uzyskanie tego prawa, które w wyniku kolejnych zmian przepisów ostatecznie pozbawiło powoda możliwości odzyskania spornej nieruchomości, nie pozostawała w związku przyczynowym ze skutkiem bezpowrotnej utraty przez powoda prawa majątkowego. Do utraty tej nie doszłoby, gdyby wadliwa decyzja nie funkcjonowała w obiegu. Inne przyczyny wskazywane przez Sąd Apelacyjny (zawarcie umowy użytkowania wieczystego, wprowadzenie regulacji z art. 229 u.g.n.) nie były działaniami bezprawnymi. Zatem nie można im przypisać przyczyny sprawczej, jednakże należy je uwzględnić w ciągu zdarzeń, jako powiązane skutkowo z wydaniem wadliwej decyzji elementy prowadzące do normalnego skutku w postaci utraty roszczenia o zwrot działki, które bez tej przyczyny by nie nastąpiło, gdyż nie było podstaw do zawarcia umowy użytkowania wieczystego z MUSI, ani też nie byłaby spełniona przesłanka określona w art. 229 u.g.n.

Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyniku dalszego procedowania w sprawie, w wyroku z 15 lipca 2011 r. wydanym do sygn. akt I ACa 583/11, oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Okręgowego z 22 kwietnia 2009 r. oraz nie obciążył go kosztami postępowania apelacyjnego i kasacyjnego. W tym przypadku uznał, że apelacja powoda nie może odnieść skutku, ponieważ zaskarżony wyrok jest prawidłowy z przyczyn, które jak dotąd nie były przedmiotem zainteresowania Sądów w tej sprawie. Otóż w sprawie rzeczą Sądu jest orzeczenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za wydanie decyzji z 15 sierpnia 1980 r., przy przesądzeniu przez Sąd Najwyższy istnienia pomiędzy nią, a szkodą powoda związku przyczynowego. Jednakże w orzecznictwie konsekwentnie się zwraca uwagę na to, że osoba która nie była stroną postępowania administracyjnego nie może ubiegać się o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. Skoro zatem, ani powód, ani jego poprzednik prawny nie byli uczestnikami postępowania, w którym doszło do ustanowienia na rzecz MUSI odpłatnego użytkowania, to też stanowi to przyczynę bezzasadności powództwa

przeciwko Skarbowi Państwa. Dalej Sąd Apelacyjny na kanwie rozważań zachodzenia odpowiedzialności na zasadach ogólnych określonych w przepisach kodeksu cywilnego, tj. art. 417 § 1 k.c. w pierwotnym brzmieniu, skonstatował, że zdarzeniem szkodzącym była wydana z rażącym naruszeniem prawa decyzja z 19 sierpnia 1980 r. Zatem biorąc za podstawę art. 442 § 1 k.c. w pierwotnym brzmieniu, roszczenie odszkodowawcze powoda przedawniło się najpóźniej 19 sierpnia 1990 r. Pozew w sprawie wpłynął 26 sierpnia 2005 r., a Skarb Państwa został wezwany do udziału w prawie postanowieniem z 21 listopada 2008 r. Również wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji z 19 sierpnia 1980 r. został złożony już po upływie terminu przedawnienia roszczeń powoda, tj. 15 lutego 2000 r., przy czym brak było podstaw do przyjęcia poglądu o zawieszeniu biegu przedawnienia na zasadach określonych w art. 121 pkt. 4 k.c. Nadto brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, by podniesiony przez stronę pozwana zarzut przedawnienia roszczenia powoda uznać, jako nadużycie prawa podmiotowego.

Na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego, w którym oddalono jego apelację, z powołaniem się na naruszenie przepisów postępowania tj. art. 398²⁰ k.p.c. poprzez wadliwe przyjęcie braku zastosowania do roszczeń powoda art. 160 § 1 k.p.a., tudzież naruszenie prawa materialnego, tj. art. 160 § 1 i 6 k.p.a., art. 442 § 1 w brzmieniu sprzed 10 sierpnia 2007 r., a także w brzmieniu obowiązującym przed 10 sierpnia 2007 r. w zw. z art. 120 § 1 i art. 123 § 1 pkt. 1 k.c. oraz art. 5 w zw. z art. 442 § 1 k.c. – Sąd Najwyższy wyrokiem z 11 października 2012 r. uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W swych rozważaniach prawnych Sąd Najwyższy wskazał, że Sąd odwoławczy z naruszeniem art. 398²⁰ k.p.c. wadliwie określił brak zastosowania do roszczeń powoda art. 160 k.p.a. Jest to efektem przyjęcia przez Sąd Najwyższy w wyroku z 17 lutego 2011 r. na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. odpowiedzialności Skarbu Państwa za rzeczywista szkodę spowodowana wydaniem z rażącym naruszeniem prawa spornej decyzji, do czego Sąd Apelacyjny się nie dostosował.

Także Sąd Apelacyjny wadliwie przyjął, że przepis art. 160 § 1 k.p.a. nie znajduje w sprawie zastosowania, gdyż ani powód, ani jego poprzednik prawny, nie byli uczestnikami postępowania administracyjnego, w którym doszło do ustanowienia na rzecz MUSI odpłatnego użytkowania decyzja wydana z rażącym naruszeniem prawa, przy czym takie oceny nie zmienia fakt złożenia przez powoda do SKO wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji z 19 sierpnia 1980 r. Jednakże zgodnie z aktualnym obecnie stanowiskiem (wbrew poprzedniemu) Sądu Najwyższego wyrażonym w wyrokach z 11 maja 2011 r., I CSK 289/10 i 3 kwietnia 2012 r., I CSK 402/11 (niepubl.), brak formalnego statusu strony w postępowaniu, w którym doszło do wydania decyzji z naruszeniem prawa, nie wyklucza później dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 160 k.p.a. Ostatecznie to zagadnienie prawne zostało rozstrzygnięte w uchwale Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2012 r., III CZP, według której osoby niebiorące udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z naruszeniem prawa określonym w art. 156 § 1 k.p.a. są również uprawnione do dochodzenia odszkodowania podstawie art. 160 § 1 k.p.a. W szczególności pojęcie „strona” użyte w art. 160 § 1 k.p.a. należy oceniać przez pryzmat posiadania interesu prawnego do uczestnictwa w postępowaniu zakończonym wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej będącego przedmiotem postępowania nadzorczego. Stwierdzenie w postępowaniu nadzorczym nieważności decyzji bądź wydanie decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. powoduje, że tracą na znaczeniu m.in. ustalenia organu administracyjnego dotyczące stron postępowania zakończonego jej wydaniem. Zatem sąd w postępowaniu o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. przy ocenie, czy powodowi, jego poprzednikowi prawnemu, przysługiwał status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniu, w którym zapadła taka decyzja, nie jest w tym zakresie związany ustaleniami wadliwej decyzji. Przy tej ocenie sąd jest uprawniony do brania pod uwagę okoliczności które były podstawą decyzji nadzorczej. Oznacza to, co konstatuje Sąd Najwyższy na tle omawianej sprawy, że osoby niebiorące udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem wadliwej decyzji są również uprawnione do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a.

W przedmiocie zarzutu skargi kasacyjnej dotyczącej naruszenia art. 160 § 6 k.p.a., stosownie do którego 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 k.p.a., albo decyzja w której organ stwierdził w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 156 § 2 k.p.a. – Sąd Najwyższy stwierdził,

że wobec wykluczenia przez Sąd Apelacyjny art. 160 k.p.a. jako podstawy dochodzonego roszczenia, wspomniany wyżej zarzut jest bezprzedmiotowy, wobec braku odniesienia się przez Sąd odwoławczy do kwestii przedawnienia na podstawie art. 160 § 6 k.p.a. Jako bezprzedmiotowe, choć nie pozbawione racji są, w ocenie Sądu Najwyższego, zarzuty naruszenia art. 442 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed 10 sierpnem 2007 r., a także ewentualnie zgłoszone zarzuty naruszenia tego przepisu w zw. z art. 120 § 1 k.c. i art. 123 § 1 pkt. 1 k.c. oraz art. 5 w zw. z art. 442 § 1 k.c.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powoda w ostatecznym efekcie postępowania odwoławczego okazała się uzasadniona.

Na wstępie wypada zauważyć, że wszelkie ustalenia faktyczne sprawy dokonane przez Sąd I instancji są z punktu widzenia żądania pozwu i zarzutów składanych przez stronę pozwaną kompletne, stąd też mogące stanowić wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Sprowadzały się one do szczegółowego przedstawienia postępowań administracyjnych oraz postępowania sądowego tudzież czynności prawnych związanych z przedmiotową w sprawie nieruchomości położoną w K. przy u.(...), obejmującą działkę oznaczoną w ewidencji gruntów nr (...) (wcześniej przytoczone).

Obecnie zaś kluczowe znaczenie dla weryfikacji zasadności powództwa skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa ma ocena decyzji z 19 sierpnia 1980 r. Prezydenta K. i jej skutków o przekazanie wspomnianej nieruchomości w użytkowanie MUSI, co do której została orzeczona nieważność przez SKO decyzją z 25 marca 2002 r. z przyczyny rażącego naruszenia prawa, jednakże bez stwierdzenia nieważności wobec powstania nieodwracalnych skutków prawnych. Wszelako to ostatnie musi być przeprowadzone przez pryzmat dwóch orzeczeń Sądu Najwyższego zapadłych w omawianej sprawie tj. z 17 lutego 2011 r. (III CSK 136/10) i z 11 października 2012 r. (III CSK 10/12) które zdeterminowały ocenę zasad odpowiedzialności strony pozwanej (art. 398²⁰ k.p.c.). To pierwsze przesądziło, że wydanie w/w decyzji z 19 sierpnia 1980 r. stanowi przyczynę odpowiedzialności Skarbu Państwa za rzeczywistą szkodę powoda wynikającą z art. 160 § 1 k.p.c., gdyż pozostawało z nią w związku przyczynowym, o którym mowa w art. 361 § 1 k.c. W drugim natomiast orzeczeniu Sądu Najwyższego zostało skonstatowane, że osoby niebiorące udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem wadliwej decyzji z naruszeniem prawa określonym w art. 156 § 1 k.p.a. (tak jak powód), są również uprawnione do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Otóż pojęcie „strona” użyte w art. 160 § 1 k.p.a. należy oceniać przez pryzmat posiadania interesu prawnego do uczestnictwa w postępowaniu zakończonym wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej będącego przedmiotem postępowania nadzorczego. Powód zaś wspomniany interes do dochodzenia zgłoszonego w sprawie roszczenia niewątpliwie ma.

W tej sytuacji dla oceny skuteczności roszczenia powoda ma w szczególności odniesienie się do zarzutu strony pozwanej w przedmiocie przedawnienia roszczenia powoda.

Zanim jednak Sąd odwoławczy się do powyższego ustosunkuje, w pierwszej kolejności należy określić prawidłową jednostkę organizacyjną strony pozwanej Skarbu Państwa, w zakresie odpowiedzialności związanej ze zgłoszonym w sprawie roszczeniem. Jest nią Wojewoda (...). Wniosek powyższy wynika z dyspozycji art. 65 ust. 1 in fine, ustawy z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. nr 12, poz. 136 ze zm.). W myśl tego przepisu w postępowaniach m.in. sądowych, których stroną jest Skarb Państwa - wynikających z działalności państwowych jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnych, które przed dniem 1 stycznia 1999 r. , bądź uzyskały osobowość prawną lub zostały zlikwidowane, bądź zostały przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego) - jego reprezentantem jest wojewoda. Podmiotem wydającym decyzję z 19 sierpnia 1980 r. był Prezydent K. działający jako jednostka Skarbu Państwa, który rzecz jasna nie ma nic wspólnego w zakresie następstwa prawnego do Prezydenta K. będącego obecnie jednostką organizacyjną Gminy K. działającej w ramach samorządu terytorialnego mogącego reprezentować Skarb Państwa jako starosta grodzki jedynie w odniesieniu do mienia Skarbu Państwa, ale w stosunku do zadań mu zleconych. Skoro wyżej wskazana jednostka organizacyjna została przestała istnieć (Prezydent K.), przed 1 stycznia 1999 r., stąd też właściwym reprezentantem Skarbu Państwa jest obecnie Wojewoda (...). Dodać także trzeba, że zgodnie z utrwalonym poglądem judykatury, reprezentowanie Skarbu Państwa przez wojewodę może być uzasadnione nawet w przypadku braku wyraźnego

przepisu ustawowego wprost na niego wskazującego, gdyż zgodnie z wymogami art. 26 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (jt. Dz. U. 80/01, poz. 872) – wojewoda poza reprezentowaniem Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia powierzonego mu w celu wykonywania jego zadań wykonuje inne uprawnienia wynikające z reprezentowania Skarbu Państwa (tak Sąd Najwyższy w wyrokach z 17 marca 2003 r. – III CKN 168, z 3 lipca 2003 r. – III CKN 254/2001)

Przechodząc w kolejności do wyżej wspomnianego zarzutu przedawnienia zgłoszonego przez stronę pozwana, przypomnieć trzeba, że termin przedawnienia określony w art. 160 § 6 k.p.a. modyfikował tylko trzyletni termin określony w art. 442 § 1 zd. 1 k.c. i był (w omawianej sprawie jest) przepisem specjalnym wyłącznie względem niego, nie zaś wobec normy zawartej w zd. 2, traktującym o przedawnieniu roszczeń odszkodowawczych z upływem dziesięcioletniego okresu od zdarzenia wywołującego szkodę (tak Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z 24 lutego 2011 r., I ACa 75/11, LEX nr 898654).

Co prawda decyzja SKO stwierdzająca wydanie decyzji Prezydenta K. z 19 sierpnia 1980 r. z rażącym naruszeniem prawa stała się ostateczna w marcu 2005 r., zaś powód wystąpił z pozwem przeciwko Skarbowi Państwa w dniu 4 sierpnia 2008 r., (zatem po upływie trzyletniego terminu przedawnienia), to mimo wszystko brak jest podstaw to twierdzenia skutecznego zgłoszenia przez stronę pozwana zarzutu przedawnienia roszczenia. Nie bez znaczenia dla omawianej kwestii posiada fakt wystąpienia przez powoda w 2005 r. do SKO z żądaniem o przyznanie odszkodowania za szkodę powstałą w wyniku decyzji z 19 sierpnia 1980 r., na co SKO odmówiło temu żądaniu, gdyż w jego opinii brak było związku przyczynowego pomiędzy powstaniem szkody, polegającej na utracie uprawnienia do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a wydaniem decyzji z naruszeniem prawa. Trzeba przypomnieć, co niesporne w sprawie, że decyzja w tym względzie SKO z 26 lipca 2005 r. została doręczona powodowi 5 sierpnia 2005 r., co skutkowało możliwością przyjęcia przedawnienia roszczenia powoda dopiero w dniu następnym po wytoczeniu powództwa przeciwko Skarbowi Państwa. Zatem dla zastosowania w sprawie art. 160 § 6 k.p.a. do roszczeń powoda termin trzech lat przedawnienia, wynikający z tego przepisu nie powinien być liczony od dnia wydania decyzji SKO z 25 marca 2002 r. Otóż dla rozpoczęcia działań odszkodowawczych powoda na gruncie art. 160 § 1 k.p.a. tego rodzaju decyzja była niezbędna i miała charakter przesądu, natomiast powód 22 lutego 2005 r. wystąpił i przyznanie mu odszkodowania od Skarbu Państwa, otrzymując decyzje odmowną w tym względzie dopiero, co wyżej już omówiono, 5 sierpnia 2005 r. Gdyby mieć jakiegokolwiek wątpliwości w tym przedmiocie, to wystąpienie przez powoda do SKO o przyznanie odszkodowania, doprowadziłoby do przerwania biegu przedawnienia na zasadach określonych w art. 123 § 1 pkt. 1 k.c.

Jak już wcześniej zaznaczono z powołaniem się na stosowny judykat, termin przedawnienia określony w art. 160 § 6 k.p.a. modyfikował wyłącznie trzyletni termin określony w art. 442 § 1 zd. 1 k.c. i był przepisem specjalnym wyłącznie względem niego, nie zaś wobec normy zawartej w zd. 2, traktującym o przedawnieniu roszczeń odszkodowawczych z upływem dziesięcioletniego okresu od zdarzenia wywołującego szkodę. W tej sytuacji w realiach omawianej sprawy winien mieć zastosowanie w/w art. 442 § 1 k.c., w zw. z art. 120 § 1 i art. 123 § 1 pkt. 1 k.c. Ustalony przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z 17 lutego 2011 r. naturalny ciąg zdarzeń wywołanych decyzją z 19 sierpnia 1980 r. doprowadził do zawarcia umowy pomiędzy Gmina K., a MUSI dotyczącej oddania przedmiotowej w sprawie działki w użytkowanie wieczyste, które to zdarzenie prawne w dniu 30 sierpnia 1996 r. spowodowało ujawnienia prawa wieczystego użytkowania działki po stronie MUSI w księdze wieczystej (Kw (...)), a ten fakt dopiero w sekwencji wydarzeń stanowiącej następstwo pierwotnego deliktu, doprowadził do przedawnienia się z datą zaistnienia wszystkich elementów sekwencji, a nie jedynie pierwotnej jej przyczyny sprawczej (decyzja z 19 sierpnia 1980 r.). Bez ustanowienia wieczystego użytkowania, co miało miejsce 28 grudnia 1995 r., nie powstałaby szkoda po stronie powoda. Wszak dopiero z mocy art. 229 u.g.n. ustanowienie użytkowania wieczystego, poczynając od 1 stycznia 1998 r. zniweczyło roszczenia powoda o zwrot jego nieruchomości. Konsekwencją tego było to, że z tą ostatnią datą mogła powstać po stronie powoda wierzytelność pieniężna, to też poczynając od niej można mówić o rozpoczęciu przedawnienia roszczeń pieniężnych powoda. Z kolei wobec podjęcia przez powoda 14 czerwca 1996 r. trwających do 30 kwietnia 2004 r. działań, o zwrot przedmiotowej nieruchomości, o początku przedawnienia roszczeń powoda można mówić najwcześniej, po zakończeniu postępowania o zwrot nieruchomości, tj. 30 kwietnia 2004 r.

Gdyby mieć jakiegokolwiek wątpliwości, co do braku skuteczności zgłoszenia przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia, nie można tracić z pola widzenia okoliczności niepowiadomienia powoda do czasu zaawansowania postępowania administracyjnego o zwrot nieruchomości, o wydaniu decyzji z 19 sierpnia 1980 r. przed upływem terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 442 § 1 zd. 2 k.c. Powód od 13 czerwca 1996 r. prowadził nieustanne starania w trybie postępowania administracyjnego o zwrot nieruchomości, kończące się dopiero w dniu 30 kwietnia 2004 r., zaś w trybie postępowania sądowego (I C 1666/05) orzeczeniem wydanym w dniu 6 maja 2005 r. Trzeba dodać, że powód złożył żądanie pozwu skierowane przeciwko Gminie K. na skutek poglądu Sądu Najwyższego zawartego w wyroku z 7 stycznia 1998 r. do sygn. II CKN, a pozwanie Skarbu Państwa nastąpiło po opublikowaniu uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2006 r. w sprawie III CZP 99/06. W końcu powód poczynając od 15 lutego 2000 r. domagał się przez SKO stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta K. z 19 sierpnia 1080 r., co nastąpiło po wyroku NSA z 31 października 2001 r., a SKO wydało orzeczenie 25 marca 2002 r., przy czym wniosek o przyznanie odszkodowania w trybie art. 160 § 1 k.p.a. powód złożył 22 lutego 2005 r., zaś odmowa jego uwzględnienia (z przyczyn wcześniej podanych) nastąpiło w decyzji z 25 lipca 2005 r., doręczona powodowi 5 sierpnia 2005 r. (akta SKO k. 26, 35, 39, 45 i 48). Wszystko to znamionuje, że w przypadku przyjęcia upływu terminu do zgłoszenia przez powoda roszczenia, zarzut jego przedawnienia zgłoszony przez stronę pozwaną musiałby być uznany za niezgodny z art. 5 k.c. z punktu widzenia zasad współżycia społecznego.

W kwestii wysokości poniesienia przez powoda szkody trzeba stwierdzić, że zgodnie z regułą wynikającą z art. 363 § 2 k.c. stanowi ją wartość przedmiotowej w sprawie nieruchomości według cen z daty ustalenia odszkodowania (tj. wydania orzeczenia przez Sąd Okręgowy), pomniejszona o kwotę jaką powód byłby zobowiązany zapłacić w przypadku, gdyby zwrot nieruchomości nastąpił (zwaloryzowana wartość odszkodowania wypłaconego ojcu powoda w związku z transakcją z 1968 r. – 11.137 zł) oraz wartość nakładów poczynionych na nieruchomość przez MUSI po dacie dokonania przez S. S. czynności prawnej sprzedaży nieruchomości (181.306 zł). Wysokość pretensji w tym względzie wynosząca w efekcie rzeczy 1.230.157 zł została ustalona na podstawie opinii biegłej E. K. opracowanej w toku postępowania przed Sądem I instancji, i w ostateczności nie była przez strony kwestionowana. Zgodnie z poglądem judykatury w razie ustalenia odszkodowania zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 363 § 2 k.c., według cen z chwili wyrokowania, należy się ono w tej wysokości, gdy ceny te były wyższe od występujących wcześniej, dopiero od tej chwili. Dopiero zatem od tej chwili można mówić o opóźnieniu się dłużnika w zapłacie odszkodowania ustalonego według tych cen i w konsekwencji dopiero od tej chwili można zasądzić od niego odsetki za opóźnienie (por. teza 2 do wyrok Sądu Najwyższego z 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08, LEX nr 511024), Zatem odsetki od zasadzonej od strony pozwanej na rzecz powoda kwoty odszkodowania określono według daty orzeczenia Sądu Okręgowego.

Na kanwie powyższego bezzasadny był wniosek strony pozwanej w piśmie strony pozwanej z 22 stycznia 2013 r. w sprawie zobowiązania biegłej E. K. do złożenia opinii uzupełniającej na okoliczność ustalenia aktualnej wartości przedmiotowej nieruchomości, gdyż datą ustalenia jej wartości była data wydania orzeczenia przez Sąd I instancji (art. 363 § 2 k.c.). Zatem bezprzedmiotowe były argumenty pisma o utracie na podstawie przepisów u.g.n. aktualności opracowanego w sprawie operaty szacunkowego. W konsekwencji wniosek w powyższej kwestii został przez Sąd Apelacyjny oddalony na rozprawie w dniu 19 lutego 2013 r.

Mając powyższe na uwadze Sąd odwoławczy orzekł w oparciu o art. 386 § 1 k.p.c. o zmianie zaskarżonego apelacją powoda orzeczenia Sądu Okręgowego, zmieniając przy tym postanowienie w przedmiocie kosztów postępowania przy zastosowaniu art. 100 k.p.c. (pkt. IV), przyjmując zasady rozliczenia kosztów pomiędzy powodem, a Skarbem Państwa – Wojewodą (...) w analogiczny sposób jak to uczynił Sąd I instancji w odniesieniu do Gminy K. w pkt. V wyroku, gdyż zakres w jakim strona pozwana Skarb Państwa uległa w sprawie jest identyczny, jak to zostało ustalone w odniesieniu do Gminy K..

O kosztach postępowania apelacyjnego i kasacyjnego (odwoławczego) orzeczono na zasadzie odpowiedzialności stron za wynik procesu przewidziany w art. 98 k.p.c. Na ich zakres składa się uiszczony przez powoda; opłata od apelacji (k.480), odpłaty od skarg kasacyjnych (okładki tomu III i tomu IV), jedno wynagrodzenie dla pełnomocnika powoda za występowanie w postępowaniu apelacyjnym i dwa wynagrodzenia za występowanie w postępowaniach kasacyjnych,

w każdym wypadku po 5.400 zł (§ 13 ust. 1 pkt. 2 i pkt. 4 pkt. 1 w zw. z § 6 pkt. 7 rozporządzenia Min. Spraw. z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. nr 163, poz. 1348 ze zm.).