

***Sygn. akt I ACa 105/13***

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

***Dnia 9 października 2013 r.***

***Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:***

Przewodniczący – Sędzia SA Roman Dzięczek (spr.)

Sędzia SA Edyta Jefimko

***Sędzia SO del. Joanna Zaporowska***

Protokolant st. sekr. sąd. Ewelina Borowska

po rozpoznaniu w dniu 3 października 2013 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa A. P. (1) i L. P.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 15 października 2012 r., sygn. akt II C 391/11

***1. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym (I.) i trzecim (III.)***

***w ten sposób, że powództwo oddala i zasądza od A. P. (1)***

***i L. P. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 3.600 (trzy tysiące sześćset) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;***

***2. zasądza od A. P. (1) i L. P. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 2.700 (dwa tysiące siedemset) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.***

Sygn. akt I ACa 105/13

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 15 października 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz A. P. (1) i L. P. po 76 000,00 zł wraz z ustawowymi odsetkami za okres od 7 grudnia 2010 r. do dnia zapłaty; oddalił powództwo o odsetki ustawowe w pozostałej części i zasądził od pozwanego na rzecz powodów po 7121 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd ten ustalił, że A. P. (2) był właścicielem nieruchomości o nazwie O. R. E. o pow. 2 789 m<sup>2</sup> położonej w W. przy ul. (...) (dawniej – ul. (...)). Zmarł on w sierpniu 1942 r., a spadek po nim nabył S. P., co stwierdzono sądownie w 1948 r.

Spadek po S. P. zmarłym w 1991 r. nabyli w częściach równych C. P., A. P. (1) i L. P.. Z kolei spadek po C. P. zmarłej w 1994 r. nabyli po połowie powodowie.

S. P. opłacał podatki za przedmiotową nieruchomość w latach 1948- 51. Pomimo uzyskania postanowienia stwierdzającego nabycie spadku po ojcu, nie złożył wniosku o ujawnienie swoich praw w księdze wieczystej.

1 sierpnia 1953 r. Prezydium Rady Narodowej (...) W. wydało orzeczenie o wywłaszczeniu opisanej nieruchomości. Łącznie wskazane orzeczenie objęło wywłaszczeniem 95 działek na rzecz Towarzystwa (...) Osiedli (...) w W..

W 1959 r. przedmiotową nieruchomość przyłączono do księgi wieczystej nr (...).

8 grudnia 2009 r. Minister Infrastruktury stwierdził wydanie orzeczenia z 1 sierpnia 1953 r. z naruszeniem prawa w części dotyczącej opisanej nieruchomości. Podstawą takiego orzeczenia nadzorczego było skierowanie orzeczenia z 1953 r. do osoby nieżyjącej, tj. A. P. (1). Innych zarzutów wnioskodawców co do pierwotnej decyzji organ nadzorczy nie podzielił.

W dniu 17 listopada 2010 r. powodowie skierowali do Wojewody (...) pismo wzywające do zapłaty odszkodowania w wysokości 1 867 000 zł wraz z ustawowymi odsetkami, lecz Wojewoda zwrócił to pismo postanowieniem z 14 grudnia 2010 r.

Wartość nieruchomości według cen aktualnych wynosi 926 924 zł.

Sąd oparł ustalenie wartości nieruchomości na opinii biegłego sądowego K. Ustalił także, że brak było podstaw, aby przypisywać S. P. własność nieruchomości W., W. i D. E., ani prawa własności lokalu przy ul. (...) we W..

Zdaniem Sądu Okręgowego roszczenie powodów miało oparcie w dyspozycji art. 160 k.p.a., skoro decyzja szkodząca została wydana przed 1 września 2004 r. Sąd ten przywołał treść § 1 i 2 tego przepisu oraz stwierdził, że powodowie są czynnie legitymowani, albowiem doszło do stwierdzenia naruszenia prawa. Ich poprzednik prawny doznał szkody na skutek utraty prawa własności i jest to szkoda rzeczywista. Nadto, powstanie szkody pozostawało w adekwatnym związku przyczynowym z decyzją wywłaszczeniową (art. 361 § 1 k.c.)

Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko pozwanego co do uchybień, jakie skutkowały stwierdzeniem naruszenia prawa: jedyną wadą było skierowanie decyzji do osoby nieżyjącej w dacie jej wydania. Wedle wszelkiego prawdopodobieństwa Prezydium Rady Narodowej w 1953 r., o ile posiadałoby wiedzę o śmierci A. P. (1), wydałoby tożsamą w treści decyzję, z tym, że adresatem byłby jego spadkobierca S. P..

Przywołując treść art. 8 i 30 dekretu z 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. nr 4 z 1952 r., poz. 31) Sąd ten podkreślił, że S. P. powinien uzyskać ofertę nieruchomości zamiennej, chociaż brak pewności, czy takiej oferty nie było. Ale gdyby nawet była, doszłoby do skierowania jej do osoby nieżyjącej.

Wartość nieruchomości zamiennej powinna odpowiadać wartości wywłaszczanej nieruchomości.

W tej sytuacji szkodę rzeczywistą Sąd określił odwołując się do wartości wywłaszczonej nieruchomości i ustalił ją na kwotę 926 924 zł.

Sąd Okręgowy odnosząc się do danych z akt postępowania nadzorczego stwierdził nadto, że S. P. wiedział (w 1954 r.) o wydaniu orzeczenia z 1 sierpnia 1953 r.; uznał tę okoliczność za nieistotną dla rozstrzygnięcia sprawy.

Okoliczność zaś, że S. P. nie ujawnił swego prawa własności w księdze wieczystej Sąd uznał za istotną, ale nie wyłączającą odpowiedzialności pozwanego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a.

Sąd zaniechanie S. P. ocenił w płaszczyźnie art. 362 k.c. i oszacował na 10-15 %. Skoro zaś dochodzone przez powodów roszczenie stanowi ok. 16,5% wartości utraconej nieruchomości, żądanie odszkodowania w kwotach dochodzonych uznał za usprawiedliwione.

O odsetkach Sąd orzekł mając na uwadze, że wezwanie do zapłaty z 17 listopada 2010 r. doręczone zostało pozwanemu 22 listopada 2010 r. – stosownie do art. 455 k.c. i art. 481 § 1 k.c. – przyjmując, że pozwany miał 14 dni na spełnienie świadczenia.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c.

Apelację od tego wyroku wniosła strona pozwana zarzucając Sądowi pierwszej instancji: naruszenie przepisów prawa procesowego – art. 321 § 1, art. 1 i art. 2 § 1 k.p.c. oraz art. 278 k.p.c.; naruszenie przepisów prawa materialnego – art. 160 § 1 in fine k.p.c. w zw. z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie kodeksu cywilnego (...) w zw. z art. 18 prawa rzeczowego i w związku z art. 29 ust. 1 i 2 dekretu – prawo o księgach wieczystych, art. 362 k.c. i art. 363 § 2 k.c. w zw. z art. 316 k.p.c.

Wniosła o zmianę wyroku i oddalenie powództwa oraz zasądzenie od powodów na rzecz pozwanego kosztów postępowania ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Na wstępie stwierdzić należy, co nie było w istocie sporne pomiędzy stronami, że w sprawie miał zastosowanie art. 160 § 1, 3 i 6 k.p.a. Przesądził to zagadnienie międzyczasowo Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu z dnia 31 marca 2011 r. (III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75) stwierdzając, 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. oraz - jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji - odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

1. Art. 160 § 1 k.p.a. stanowi, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 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** (podkr. S.A.). Z tym unormowaniem koresponduje § 3 art. 160 k.p.a., w myśl którego, odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1, chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji; w tym ostatnim przypadku roszczenie o odszkodowanie służy w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności.

W niniejszej sprawie, w decyzji nadzorczej Ministra Infrastruktury z dnia 9 grudnia 2009 r. – w jej podstawie – stwierdzono, na podstawie m.in. art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., że orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w(...) W. z dnia 1 sierpnia 1953 r., w części dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości objętej H.. (...), przeniesionej do KW (...), stanowiącej własność A. P. zostało wydane z naruszeniem prawa. Jednocześnie, w uzasadnieniu tej decyzji ustalono i stwierdzono, że jedyną wadliwością postępowania z 1953 r. było wydanie orzeczenia wywłaszczeniowego wobec A. P. w sytuacji, gdy właścicielem był już S. P., na mocy postanowienia spadkowego Sądu Rejonowego w Otwocku z dnia 15 września 1948 r.

Organ administracyjny stwierdził także, że art. 29 dekretu z 11 października 1946 – prawo o księgach wieczystych (Dz. U. z 1946 r., nr 57, poz. 320) obowiązujący w dacie wydania zaskarżonego orzeczenia, zobowiązywał właścicieli nieruchomości pod groźbą grzywny, do ujawnienia swych praw. Tymczasem z akt sprawy administracyjnej wynika,

że następca A. P. – S. P., nie wypełnił spoczywającego na nim obowiązku, ponieważ A. P. (2) był ujawniony w wykazie hipotecznym (...) jako właściciel aż do dnia 30 czerwca 1959 r.

**Według Ministra Infrastruktury S. P. powinien być ujawnić nabyte w 1948 r. prawa do przedmiotowej nieruchomości. Zaniechanie tego obowiązku skutkowało skierowaniem zaskarżonego orzeczenia do nieżyjącego A. P.**, któremu nie mogło przysługiwać w owym czasie prawo własności tej nieruchomości; **organ ubiegający się o wywłaszczenie i organ wywłaszczeniowy, wskazując jako właściciela przedmiotowej nieruchomości A. P. działały zgodnie z ówczynie obowiązującymi przepisami prawa** (pogrubienie – S.A.). Organ administracyjny nie podzielił odmiennego stanowiska skarżących w tym przedmiocie.

W świetle tych ustaleń organu nadzorczego zasadnicze pytanie jakie należało rozstrzygnąć brzmiało: czy sąd cywilny może, wbrew ustaleniom ostatecznej decyzji nadzorczej, ustalać inne przyczyny stwierdzonej wadliwości pierwotnego postępowania administracyjnego.

Już *prima facie* zauważyć należy, że materia wadliwości postępowania administracyjnego leży w sferze uprawnień organów administracyjnych i – poza wyjątkami, które przewidują przepisy prawa (np. art. 199<sup>1</sup> k.p.c.) sąd cywilny nie ma legitymacji w tym zakresie. Wynika to także z przywołanych w apelacji przepisów art. 1 i art. 2 §1 k.p.c.

Możliwość badania, a ściślej - kwestionowania decyzji administracyjnej wyłącznie w ograniczonym zakresie, w myśl wypracowanej w judykaturze Sądu Najwyższego koncepcji bezwzględnej nieważności (nieistnienia) decyzji administracyjnej, stanowi jedyne odstępstwo od zasady związania sądu cywilnego decyzją administracyjną.

Sąd Najwyższy wielokrotnie wyrażał pogląd, że sąd w postępowaniu cywilnym nie jest uprawniony do kwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności, i jest nią związany także wówczas, gdy w ocenie sądu decyzja jest wadliwa (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1938 r., C. I. 1432/37, "Przegląd Notarialny" 1939, nr 2, s. 19, z dnia 4 listopada 1938 r. C. II 1625/37, "Przegląd Sądowy" 1938, poz. 503, z dnia 27 września 1948 r., C. 574/48, "Przegląd Notarialny" 1949, nr 3-4, s. 324, z dnia 2 stycznia 1962 r., 4 CR 445/61, OSNCP 1963, nr 4, poz. 82, wyroki z dnia 12 maja 1964 r., II CR 185/64, OSNCP 1965, nr 3, poz. 41, z dnia 6 marca 1967 r., III CR 402/66, "Informacja Prawnicza" 1967, nr 6, poz. 10, z dnia 3 lutego 1976 r., II CR 732/75, OSNCP 1976, nr 12, poz. 263, uchwały z dnia 18 listopada 1982 r., III CZP 26/82, OSNCP 1983, nr 5-6, poz. 64, z dnia 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 72, postanowienia z dnia 9 listopada 1994 r., III CRN 36/94, OSNC 1995, nr 3, poz. 54, z dnia 24 maja 1996 r., I CRN 67/96, niepubl., z dnia 30 czerwca 2000 r., III CKN 268/00, OSNC 2001, nr 1, poz. 10, wyroki z dnia 16 maja 2002 r., IV CKN 1071/00, OSNC 2003, nr 9, poz. 120, z dnia 12 marca 2004 r., II CK 47/03, z dnia 28 lipca 2004 r., III CK 296/03, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2005, nr 6, s. 29, postanowienie z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 251/04, "Przegląd Sądowy" 2006, nr 3, s. 113 i wyrok z dnia 30 stycznia 2007 r., IV CSK 350/06, niepubl.).

Sąd Apelacyjny w składzie niniejszym podziela to stanowisko w takim zakresie, w jakim nie znajduje podstaw, aby przypisywać organowi administracyjnemu wadliwości w procedowaniu związanym z wydaniem orzeczenia z dnia 1 sierpnia 1953 r., skoro nie stwierdził ich organ nadzorczy.

Powyższe nie oznacza, co w tym miejscu należy jedynie zasygnalizować, że sąd cywilny nie może wnioskować o skutkach prawnych innych niż te, dla których przewidziane zostało orzekanie na drodze administracyjnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 1965 r., I PR 88/65, OSNCP 1966, nr 2, poz. 23, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 1993 r., II PZP 1/93, OSNCP 1993, nr 12, poz. 211, uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1994 r., II PZP 4/94, OSNAPUS 1994, nr 11, poz. 170, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 1999 r., III CKN 244/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 210), w szczególności o adekwatnym związku przyczynowym i o szkodzie (art. 361 k.c.). Uprawnienie sądu do samodzielnego ustalania obiektywnych zdarzeń tworzących podstawę faktyczną rozstrzygnięcia nie może być w świetle art. 233 k.p.c. podawane w wątpliwość. Kognicja sądu nie może być

ograniczona również co do możliwości wywodzenia dalszych skutków cywilnoprawnych z faktów poddanych ocenie organu administracyjnego w sytuacji, w której decyzja administracyjna tych dalszych skutków nie dotyczy.

2. Wracając zatem do kwestii wynikającej z dyspozycji art. 160 § 1 in fine oraz pośrednio – art. 160 § 3 zd. 1 in fine, przypomnieć należy wykładnię tego unormowania.

Już na początku obowiązywania art. 160 § 1 k.p.a. wyłoniła się kwestia, czy odpowiedzialność odszkodowawczą wyłączało każde zawinione zachowanie się poszkodowanego - jak mogłoby sugerować brzmieniu przepisu, czy tylko takie zawinione zachowanie się poszkodowanego, któremu nie towarzyszyła wina organu (było więc ono jedynym zawinionym zachowaniem się związanym z wydaniem decyzji); - jedynie zawinione zachowanie się poszkodowanego będące wyłączną przyczyną szkody.

Pierwszą ewentualność, mimo iż mającą oparcie w brzmieniu przepisu judykatura odrzuciła.

Dwie dalsze ewentualności – jak wskazuje Sąd Najwyższy - przypominają warianty interpretacyjne rozpatrywane w związku z analizą art. 435 i 436 k.c.; pierwsza z nich - koncepcję ujmującą wyłączając odpowiedzialność odszkodowawczą zawinione zachowanie się poszkodowanego w kategoriach wyłączności winy, a druga - przeważającą zarówno w piśmiennictwie, jak orzecznictwie (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1960 r., I CO 44/59, OSN 1960, nr 4, poz. 92, oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 1973, II CR 233/73, OSP 1974, z. 9, poz. 190) - koncepcję ujmującą wyłączając odpowiedzialność odszkodowawczą zawinione zachowanie się poszkodowanego w kategoriach wyłączności przyczyny.

Podzielając to stanowisko, należało przyjąć, że zachowanie się poszkodowanego zwalniało od odpowiedzialności odszkodowawczej tylko wtedy, gdy było jedyną zawinioną okolicznością, a przy tym stanowiło wyłączną przyczynę szkody. Taka wykładnia znalazła potwierdzenie w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r. (III CZP 58/88, OSNC 1989, nr 9, poz. 129).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt sprawy niniejszej, brak – zdaniem Sądu Apelacyjnego – przesłanek, aby przypisywać organowi administracji wadliwe zachowanie, będące współprzyczyną szkody.

Nawet przy przyjęciu, że sąd cywilny może samodzielnie oceniać, czy organ administracyjny dopuścił się naruszenia prawa (tu: zawinonego nieskorzystania z innych danych, aby ustalić rzeczywistego właściciela przedmiotowej nieruchomości), Sąd drugiej instancji nie znajduje podstaw, aby weryfikować – korygować, ocenę wyrażoną przez administracyjny organ nadzorczy.

Minister Infrastruktury przekonywająco wskazał, że brak danych, aby organ administracji posiadał informację o wydaniu postanowienia spadkowego z 1948 r. M.in. w księdze wieczystej brak było jakiegokolwiek ostrzeżenia bądź informacji o zmianie dotychczasowego właściciela. Natomiast artykuły 8, 17 i 18 dekretu z 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r, Nr 4, poz. 31) wskazywały jako stronę właściciela nieruchomości, a zatem osobę ujawnioną w księdze wieczystej. Tam należało poszukiwać danych o właściwej stronie. Z kolei art. 8 ust. 3, jak i art. 18 ust. 2 dekretu umożliwiały organowi dokonywanie wezwań właścicieli i zawiadomień w drodze obwieszczenia – gdy postępowanie dotyczyło większej liczby właścicieli (co miało miejsce w sprawie) i takie zawiadomienie wobec A. P. nastąpiło.

Powyższe zachowanie organu administracyjnego, określone ramami prawa, nie pozwalało przypisać mu naruszenia prawa, ani zawinięcia.

Z powyższym ustaleniem zgadza się Sąd Apelacyjny i przyjmuje je jako ustalenie własne.

3. W sytuacji więc, gdy stwierdzona wadliwość po stronie S. P. była jedyną i wyłączną przyczyną wadliwości pierwotnego orzeczenia administracyjnego – jedyną przyczyną uznania, że orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 1 sierpnia 1953 r. w części dot. wywłaszczenia nieruchomości H.. (...), zostało wydane z naruszeniem prawa, a innych przyczyn strona powodowa nie wykazała, brak było podstaw do przejścia do następnego etapu

ustalania szkody (art. 361 k.c.), w tym rozważania przyczynienia (art. 362 k.c.). Założeniem zastosowania tego ostatniego przepisu jest wystąpienie dwóch konkurujących ze sobą przyczyn szkody, które pozostają z nią w związku adekwatnym w rozumieniu art. 361 § 1 k.c.: zdarzenia przypisywanego osobie odpowiedzialnej oraz zachowania się samego poszkodowanego. Innymi słowy, chodzi tu sytuację, w której szkoda jest normalnym następstwem nie tylko zdarzenia przypisywanego osobie odpowiedzialnej, ale i zachowania się samego poszkodowanego.

W sprawie zaś nie ma podstaw do stwierdzenia, że organ „zawinił” w jakikolwiek sposób w swym postępowaniu, a tym bardziej, aby wywodzić „zawinienie” i niezastosowanie prawa właściwego (ówczesnego) w zakresie nieruchomości zamiennej. Ta ostaną rozważana przez Sąd Okręgowy „wadliwość” nie została ustalona w decyzji nadzorczej; brak danych, aby w tym zakresie formułować jakikolwiek sądy i tezy.

4. Powodowie, jako następcy prawni S. P., byli zarówno uprawnieni do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 160 k.p.a. (z czego skorzystali), jak również obejmują ich konsekwencje wynikające z treści art. 160 § 1 in fine k.p.a. Innymi słowy, są w pełni następcami prawnymi w zakresie wszelkich skutków wydania wadliwej decyzji administracyjnej, także w aspekcie negatywnych konsekwencji zachowania ich poprzednika prawnego (por. w tym przedmiocie – m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 332/12, LEX nr 1308003 oraz wyrok tego Sądu z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 168/12, LEX nr 1293669).

Z tych względów podzielając zarzuty apelacji Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie art. 386 § 1 k.p.c., a o kosztach postępowania apelacyjnego orzekł zgodnie z art. 98 w związku z art. 108 § 1 i art. 391 k.p.c.