

Sygn. akt I ACa 261/18

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 czerwca 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Beata Byszewska (spr.)

Sędziowie: SA Beata Kozłowska

SO del. Anna Strączyńska

Protokolant: sekr. sądowy Sławomir Mzyk

po rozpoznaniu w dniu 5 czerwca 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa A. J.

przeciwko miastu (...) W.

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt I C 352/17

I. oddala apelację,

II. zasądza od A. J. na rzecz miasta (...) W. kwotę 4050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Anna Strączyńska Beata Byszewska Beata Kozłowska

Sygn. akt I ACa 261/18

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 15 lutego 2018 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo A. J. przeciwko miastu (...) W. o zapłatę oraz obciążył powoda obowiązkiem zwrotu kosztów procesu pozwanemu.

Powyższy wyrok zapadł po dokonaniu przez Sąd Okręgowy następujących ustaleń faktycznych i rozważań prawnych:

Dnia 12 grudnia 2001 roku Burmistrz Gminy W. (...) w decyzji nr (...) wydanej na podstawie art. 96 ust. 1 i art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 20000 z nr 46, poz 543, dalej: u.g.n.) zatwierdził projekt podziału nieruchomości, dla której prowadzona była księga wieczysta nr (...), oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr (...) w obrębie (...), położonej w Gminie W. (...) przy ul. (...), m.in. na działkę ewidencyjną (...) o powierzchni 234 m⁽²⁾ przeznaczona pod drogę publiczną. Działka nr (...) przeszła na własności Gminy W.-(...). W dniu 2 marca 2005 roku Wojewoda (...) na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13

października 1998 roku – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, wydał decyzję nr (...) z sygn. (...), na mocy której stwierdził nabycie z dniem 1 stycznia 1999 roku przez Powiat (...) prawa własności dwóch nieruchomości zajętych pod drogę publiczną - ul. (...), odpowiednio działki ewidencyjnej nr (...) powierzchni 424 m⁽²⁾ w obrębie (...) oraz działki ewidencyjnej nr (...) o powierzchni 96 m⁽²⁾ w obrębie (...)

W oparciu o powyższe decyzje powód złożył 24 listopada 2005 roku w Urzędzie Gminy Dzielnicy (...) Delegaturze Biura Gospodarki Nieruchomościami wnioski o ustalenie i wypłatę stosownego odszkodowania.

Dnia 23 lipca 2013 roku powód wystąpił do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odpowiednio na bezczynności i przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezydenta (...) W. w sprawie rozpoznania wniosku z dnia 24 listopada 2005 roku o ustalenie i wypłatę odszkodowania za nieruchomość zajęta pod drogę publiczną. Wyrokiem z dnia 13 listopada 2013 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezydenta (...) W. w sprawie ustalenia i wypłaty odszkodowania za dwie nieruchomości zajęte pod drogę publiczną - ul. (...). Wyrok ten uprawomocnił się w zakresie pkt 1.

Na skutek złożonej skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 30 lipca 2014 roku przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w W. do ponownego rozpoznania, a ten wyrokiem z dnia 29 października 2014 roku zobowiązał Prezydenta (...) W. do rozpoznania wniosku o wypłatę odszkodowania w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia prawomocnego wyroku. Wyrok uprawomocnił się w dniu 3 stycznia 2015 roku.

Dnia 30 kwietnia 2015 roku Prezydent (...) W. wydał decyzję, w której orzekł o ustaleniu odszkodowania za działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...) o powierzchni 424 m⁽²⁾ oraz nr (...) z obrębu (...) o powierzchni 96 m⁽²⁾, objęte księgą wieczystą nr (...), stanowiących własność (...) W. i zajętych pod drogę publiczną, ul. (...), na kwotę 172 640 zł i przyznania odszkodowania w takiej kwocie powodowi – A. J.. Kwota odszkodowania miała zostać wypłacona ze środków Skarbu Państwa. Decyzja stała się ostateczna i w dniu 9 czerwca 2015 roku Prezydent (...) W. dokonał wypłaty środków na rachunek bankowy powoda.

Dnia 8 grudnia 2015 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydał dwa wyroki odpowiednio w sprawach o sygn. akt IV SAB/Wa 402/15 oraz IV SAB/Wa 403/15. W sprawie o sygn. akt IV SAB/Wa 402/15 Sąd stwierdził, iż Prezydent (...) W. dopuścił się przewlekłego postępowania w sprawie rozpatrzenia wniosku powoda z dnia 24 listopada 2005 roku o ustalenie i wypłatę odszkodowania za grunt wydzielony pod drogę publiczną – ul. (...) oraz stwierdził, że wskazane postępowanie organu nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. W sprawie IV SAB/Wa 403/15 WSA w Warszawie stwierdził, że Prezydent (...) W. dopuścił się bezczynności w zakresie rozpatrzenia wniosku powoda z dnia 24 listopada 2005 roku o ustalenie i wypłatę odszkodowania za działkę przeznaczoną na drogę publiczną – ul. (...) i zobowiązał Prezydenta m.st. (...) do wydania decyzji w sprawie w terminie jednego miesiąca.

Dnia 5 lipca 2016 roku Prezydent (...) W. wydał decyzję, na mocy której orzeczono ustalenie odszkodowania za działkę ewidencyjną (...) z obrębu (...) o powierzchni 234 m² zajęta pod drogę publiczną, ul. (...) na kwotę 66 450 zł. W decyzji opisane odszkodowanie zostało przyznane powodowi. Decyzja stała się ostateczna i Prezydent (...) W. dokonał przelewu kwoty stanowiącej odszkodowanie w dniu 11 sierpnia 2016 roku na rachunek bankowy powoda.

Sąd Okręgowy wskazał, że z uwagi na zasadnie podniesiony zarzut braku legitymacji biernej częściowo pominął, a częściowo oddalił dowody przedłożone przez stronę powodową, co znajduje oparcie w treści przepisów art. 217 § 3 k.p.c. oraz art. 227 k.p.c.

Następnie Sąd Okręgowy wskazał, że powód domagał się na podstawie art. 417⁽¹⁾ § 3 k.c. zasądzenia od pozwanego Miasta (...) W. na swoją rzecz kwoty 127 273,23 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 14 października 2016 roku do dnia zapłaty oraz podniósł, że konieczną przesłanką żądania odszkodowania jest uprzednie stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji. Przepisy odrębne mogą uchylić tę

przesłankę. Właściwe postępowanie, w którym następuje stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia lub decyzji, regulują w odniesieniu do postępowania administracyjnego – art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 149 i 154 p.p.s.a.

Sąd pierwszej instancji podniósł, że w niniejszej sprawie legitymowanym biernie jest podmiot, który na mocy przepisów prawa obowiązany był do wydania aktu administracyjnego, a którego przewlekłe rozpoznanie sprawy ewentualnie mogło doprowadzić do powstania szkody w majątku powoda.

Powód wywodził swoje roszczenia z przewlekłości Prezydenta (...) W. w dwóch postępowaniach administracyjnych: postępowania prowadzonego na skutek nabycia z mocy prawa przez Powiat (...) nieruchomości zajętej pod drogę publiczną (ul. (...)) na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 roku – Przepisy wprowadzające ustawę reformującą administrację publiczną (dalej: przepisy wprowadzające) oraz postępowania dotyczącego podziału działki ewidencyjnej nr (...) położonej w W. przy ul. (...) i przejścia na własność Gminy W.-(...) wydzielonej działki pod drogę gminną (ul. (...)) na podstawie art. 96 ust. 1 i art. 98 ust. 1 u.g.n.

Przepisy obydwu ustaw stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięć w ww. postępowaniach, tj. art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających oraz art. 98 ust. 3 u.g.n. odwołują się do ustalenia i wypłacenia odszkodowania według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości, tj. działu III rozdziału 5 u.g.n., a więc art. 128-135 u.g.n.. Organ właściwy do ustalenia i wypłacenia odszkodowania wskazuje treść art. 129 ust. 1 i ust. 5 u.g.n., zgodnie z którymi odszkodowanie ustala starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, bądź też – jak miało to miejsce w niniejszej sprawie starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu: 1) w przypadkach, o których mowa w art. 98 ust. 3, art. 106 ust. 1 i art. 124-126 u.g.n.; 2) na wniosek podmiotu realizującego cel publiczny lub właściciela wywłaszczonej nieruchomości; 3) bądź też gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie.

W każdym z powyżej opisanych przypadków starosta, stosownie do art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym wykonywał sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Jakkolwiek więc zadania te realizowane są za pomocą aparatu administracyjnego starostwa, to jednak zadania te realizowane są w imieniu i na rzecz władzy publicznej w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. W tym zakresie aktualność zachowuje teza sformułowana przez Sąd Najwyższy na gruncie poprzednio obowiązującego brzmienia art. 417 k.c., zgodnie z którą sprawy ustawowo przekazane do załatwiania organom jednostek samorządu terytorialnego nie tracą swojego charakteru spraw z zakresu administracji rządowej, organy te działają więc nie w imieniu własnym, lecz w imieniu organów administracji rządowej (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1995 roku, sygn. akt III CZP 163/95).

Dalej Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju (...) W. miasto (...) W. jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu. Tym samym Prezydent (...) W. w sprawach powoływanych przez powoda działał nie tyle w imieniu pozwanego, lecz wykonywał zadania z zakresu administracji rządowej jako reprezentant Skarbu Państwa w (...) W. – mieście na prawach powiatu.

Znaczenie drugorzędne dla legitymacji procesowej w niniejszej sprawie ma także pochodzenie środków wypłacanych następnie jako odszkodowanie, czy to na podstawie art. 73 ust. 4 przepisów wprowadzających, czy też art. 98 ust. 1 u.g.n. W każdym bowiem przypadku to starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) wydaje decyzję jako reprezentant Skarbu Państwa, natomiast wypłacenie odszkodowania, bądź ze środków gminy, bądź ze Skarbu Państwa wiąże się wyłącznie ze skutkiem, jakim było przejście własności nieruchomości na rzecz podmiotu, który następnie obowiązany był do dokonania wypłaty odszkodowania.

W ocenie Sądu Okręgowego nie sposób podzielić tym samym argumentacji wyrażonej przez stronę powodową, zgodnie z którą określanie Prezydenta (...) W. jako „starosta” stanowi element fikcji prawnej, podczas gdy w rzeczywistości zadania z tego zakresu obsługiwane są przez gminny aparat administracyjny Urzędu Miasta (...) W., a rozstrzygając o legitymacji biernej należałoby wskazywać raczej rzeczywistego sprawcę uchybień i przewlekłości, natomiast kwestią wtórną byłyby ewentualne rozliczenia o charakterze regresowym między pozwanym a Skarbem

Państwa. Argumentacja powoda wywodzona jest w całkowitym oderwaniu od zagadnień ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego oraz istoty zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego. Zlecenie zadań, o którym mowa w art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym nie oznacza powierzenia tych zadań konkretnym pracownikom czy jednostkom organizacyjnym aparatu administracyjnego jednostki samorządu terytorialnego, a jedynie powierzenie jednostce samorządu terytorialnego reprezentowanej przez swoje organy wykonywania zadań w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa.

Wobec tego pozwany nie był legitymowany biernie w niniejszej sprawie w zakresie roszczenia o zapłatę odszkodowania za przewlekłość postępowania dekretoowego.

Sąd Okręgowy podkreślił, że tylko przepis prawa materialnego, stanowiącego podstawę interesu prawnego, stwarza dla określonego podmiotu legitymację procesową strony. Strona jest zatem pojęciem materialnoprawnym, a nie procesowym, a przeto o tym czy dany podmiot jest stroną postępowania cywilnego, tj., czy można przypisać mu odpowiedzialność za szkodę wywołaną działaniem lub zaniechaniem, przesądzają przepisy prawa materialnego, mające zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym, nie zaś przepisy procesowe. Skoro zaś legitymacja procesowa jest przesłanką merytoryczną, o której istnieniu przesądzają przepisy prawa materialnego, mające zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym, nie zaś przepisy procesowe, jej brak prowadzi do oddalenia powództwa (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 9 grudnia 2014 roku, sygn. akt III APa 9/14, wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 2012 roku, sygn. akt I ACa 1157/12).

O kosztach procesu w Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 98 § 1 k.p.c.

Apelację od tego rozstrzygnięcia złożył powód, który zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego w całości, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania z uwagi na fakt, że wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, a nadto o rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego, w tym kosztach zastępstwa adwokackiego, według norm przepisanych.

Powód zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie prawa materialnego, a to art. 416 k.c. w zw. z art. 441 § 1 k.c. poprzez ich niezastosowanie i zaniechanie rozważenia zasadności zgłoszonych przez powoda roszczeń pod kątem odpowiedzialności (...) W. jako osoby prawnej obowiązanej do naprawienia szkody wyrządzonej z winy jej organu, a to Prezydenta (...) W., pomimo że w niniejszej sprawie występował przypadek odpowiedzialności solidarnej Skarbu Państwa i pozwanego (...) W. jako osoby prawnej za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym.

Pozwany wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja była nieuzasadniona i podlegała oddaleniu.

Podkreślenia wymaga, że powód w wywiedzionej apelacji nie kwestionował ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd I instancji, zaś Sąd Apelacyjny nie miał podstaw, aby ustalenia te wzruszać. Ponadto w toku postępowania odwoławczego nie przeprowadzono postępowania dowodowego. Biorąc zatem pod uwagę treść art. 387 §2¹ k.p.c. uzasadnienie wyroku Sądu drugiej instancji może zawierać jedynie wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa.

Sąd Apelacyjny podziela w całości ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy i przyjmuje je za własne, czyniąc integralną częścią swojego stanowiska i uznając za zbędne ich ponowne szczegółowe przytaczanie w tym miejscu. Akceptacji Sądu odwoławczego podlega także dokonana przez ten Sąd ocena prawna poczynionych ustaleń faktycznych.

Zarzut powoda sprowadza się do zakwestionowania stanowiska Sądu pierwszej instancji, że pozwane (...) W. nie posiada legitymacji biernej w niniejszej sprawie. Skarżący wywodził, że w okolicznościach sprawy mamy do czynienia

z przypadkiem odpowiedzialności solidarnej Skarbu Państwa i pozwanego miasta(...) W. jako osoby prawnej za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym. Powód twierdził, że pozwany – miast (...) W. odpowiada za szkodę wyrządzoną z winy jej organu.

Powyższe wywody są chybione. Powód dochodził w pozwie odszkodowania za szkodę wynikłą z opieszałego postępowania Prezydenta miasta (...) W. w przedmiocie ustalenia i wypłaty odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości pod drogi publiczne. Prawidłowo Sąd Okręgowy ustalił i ocenił, że Prezydent miasta (...) W. w rzeczonym postępowaniu administracyjnym działał jako starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, zatem jako reprezentant Skarbu Państwa. Powyższe wynika z jednoznacznego brzmienia art. 112 ust. 4 w zw. z art. 119 ust. 7 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Słusznie także Sąd Okręgowy wskazał na specyfikę ustroju miasta(...) W., jako miasta na prawach powiatu, bowiem prezydent miasta na prawach powiatu w zakresie, w jakim wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, działa w granicach własnych przyznanych mu ustawowo kompetencji niezależnych od kompetencji miasta jako osoby prawnej. Rozstrzygnięcie w sprawach dotyczących wywłaszczenia nieruchomości, w tym wydawanie decyzji o ustaleniu i wypłacie odszkodowania jest wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej, jest to niezależne od uprawnień i obowiązków miasta (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2002 r., III RN 19/02, Lex nr 577490).

Prezydent miasta (...) W. wbrew odmiennemu zapatrywaniu powoda, dopuszczając się przewlekłości w rozpoznaniu wniosków powoda o ustalenie i wypłatę odszkodowań w odniesieniu do obu wywłaszczonych nieruchomości, działał wyłącznie jako organ Skarbu Państwa, w żadnym razie nie działał jako organ miasta (...) W., zatem jednostki samorządu terytorialnego, która nie ma kompetencji do rozstrzygania spraw z zakresu wywłaszczenia nieruchomości określonych w przywołanych już wyżej przepisach art. 112 ust. 4 w zw. z art. 119 ust. 7 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Prezydent miasta (...) W. nie mógł więc występować w postępowaniu administracyjnym jako reprezentant dwóch osób prawnych- Skarbu Państwa (jako starosta) i jednostki samorządu terytorialnego (jako prezydent), do tego zaś sprowadzają się zarzuty apelacji. Na żadnym etapie postępowania administracyjnego, którego przewlekłość została stwierdzona osobą prawną, za którą działał Prezydent miasta (...) W. nie było miasto (...) W. jako nie posiadające ustawowych kompetencji, nie może więc ponosić odpowiedzialności „za czyn własny” jak to wywodzi powód. Miasto (...) W. nie jest sprawcą szkody, jest nim wyłącznie Skarb Państwa. Dopiero gdyby tak było to można byłoby mówić o ewentualnej solidarnej odpowiedzialności dwóch osób prawnych. W tej sprawie odpowiedzialność ponosiłby jedynie Skarb Państwa. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z 29 listopada 1995 r. III CZP 163/95 (OSNC 1996/3/38) za szkody spowodowane przez funkcjonariuszy organów gminy przy wykonywaniu zadań z zakresu administracji rządowej ustawowo zleconych gminom odpowiada Skarb Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c. Jak z powyższego wynika legitymację bierną posiadał jedynie Skarb Państwa.

Zupełnie nieskuteczne są wywody dotyczące związania podstawą prawną wskazywaną w pozwie, aczkolwiek rację ma powód, że sąd rozpoznający sprawę nie jest związany podaną podstawą prawną, a jedynie podstawą faktyczną. Zakreślona przez powoda podstawą faktyczną kierował się Sąd Okręgowy dokonując subsumpcji stanu faktycznego niespornie ustalonego w tej sprawie. Niewątpliwie powód dochodził odszkodowania za niewydanie decyzji administracyjnej związanej z wywłaszczeniem nieruchomości, wskazując na stwierdzoną w tym zakresie przewlekłość, zatem słusznie Sąd Okręgowy przyjął, że materialnoprawną podstawą odpowiedzialności byłby art. 417¹ § 3 k.c., skoro to reprezentant Skarbu Państwa – starosta, którego funkcję wykonywał Prezydent miasta (...) W. nie wydał decyzji o ustaleniu i wypłacie odszkodowania czym dopuścił się przewlekłości.

Zważywszy na brak podstaw do przyjęcia, że w postępowaniu z zakresu wywłaszczenia nieruchomości Prezydent miasta (...) W. działał jako organ miasta (...) W. bądź, że działał jako organ dwóch osób prawnych (Skarbu Państwa i miasta (...)W.), niezasadny był zarzut naruszenia prawa materialnego podniesiony w apelacji.

Z tych wszystkich względów apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie i została oddalona na podstawie art. 385 k.p.c. O kosztach Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c.

Anna Strączyńska Beata Byszewska Beata Kozłowska