

Sygn. akt V ACa 674/17

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 stycznia 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SA Robert Obrębski

Sędzia SA Przemysław Kurzawa

Sędzia SA Aleksandra Kempczyńska (spr.)

Protokolant: Małgorzata Szmit

po rozpoznaniu w dniu 16 stycznia 2019 r. w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa E. W., J. W. (1), E. B. i H. K.

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) i Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi

o zapłatę

na skutek apelacji powodów E. W. i E. B.

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 21 listopada 2017 r., sygn. akt II C 364/16

I oddała apelację;

II nie obciąża powodów kosztami postępowania w instancji odwoławczej.

Aleksandra Kempczyńska Robert Obrębski Przemysław Kurzawa

Sygn. akt V ACa 674/17

UZASADNIENIE

Powodowie E. W., J. W. (2) i E. B. pozwem z dnia 1 kwietnia 2014 r. (data nadania), zaś powodowie J. W. (1) i H. K. pozwem z dnia 23 czerwca 2014 r. (data skutecznie wniesionego pozwu) wnieśli o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...), na podstawie art. 417 § 1 w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. na rzecz: J. W. (2) kwoty 218.750 zł, zaś na rzecz: E. W., J. W. (1), E. B. i H. K. kwot po 32.812,50 zł – wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 22 lipca 2013 r. do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej oraz o zasądzenie zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu pozwu powodowie wskazali, że dochodzona kwota stanowi odszkodowanie za wyrządzenie szkody przez wydanie ostatecznej decyzji przez jednostkę Skarbu Państwa. W ich ocenie, źródłem szkody jest decyzja Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z dnia 29 lipca 1958 r. o znaku (...), która została uznana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi za nieważną jako wydana z rażącym naruszeniem prawa. Rodzina W. poniosła szkodę na skutek bezprawnego odebrania im własności 2,77 ha nieruchomości, zarówno poprzez utratę pożytków i korzyści, jak i sam fakt utraty majątku. Powodowie wskazali, że na kwotę 350.000 zł składa się: 300.000 zł stanowiące równowartość przedmiotowej nieruchomości rolnej, która została przejęta na własność Skarbu Państwa na podstawie

decyzji z dnia 29 lipca 1958 r. oraz 50.000 zł stanowiące wartości pożytków, jakie można byłoby uzyskać od dnia 29 lipca 1958 r. do dnia dzisiejszego przy prowadzeniu prawidłowej gospodarki rolnej.

Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...), zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

W uzasadnieniu odpowiedzi na pozew, pozwany zakwestionował roszczenie powodów zarówno co do zasady, jak i co do wysokości. W pierwszej kolejności pozwany podniósł zarzut przedawnienia, wskazując, że skoro, w ocenie powodów, zdarzeniem szkodzącym było wydanie decyzji z 1958 r. i opierają oni swoje roszczenie na art. 417¹ § 2 k.c., to w konsekwencji od tego momentu, tj. od 1958 r. zaczął biec 10-letni termin przedawnienia, o którym mowa w art. 442 § 1 zd. 2 k.c. Roszczenie przedawniło się zatem najpóźniej w 1968 r. Ponadto pozwany zakwestionował wykazanie szkody przez powodów. Pozwany zauważył, że stwierdzenie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nieważności orzeczenia z 1958 r. wywiera skutek ex tunc, co oznacza, że z mocą wsteczną wyeliminowano z obiegu prawnego to orzeczenie. Konsekwencją takiego rozstrzygnięcia jest więc to, że w odniesieniu do mienia objętego tym orzeczeniem przywrócony został pierwotny stan własności, jaki istniał przed jego wydaniem w 1958 r. Ponadto powodowie nie wykazali, aby istniał związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy wykazywaną przez nich szkodą a stwierdzeniem przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nieważności orzeczenia z 1958 r. Powodowie w żaden sposób nie wykazali, w czym ma się wyrażać poniesiona przez nich szkoda. Pozwany zauważył, że poprzednik prawny powodów otrzymał nieodpłatnie działkę ewidencyjną nr (...), która została włączona do działki (...), a pochodziła z obszaru objętego decyzją z dnia 29 lipca 1958 r. Pozwany wskazał, że w skład nieruchomości objętej tą decyzją wchodziły działki ewidencyjne nr (...) i wszystkie one stanowią obecnie własność powoda E. W.. W tej sytuacji, brak jest podstaw do uznania, iż szkoda powodów polega na utracie własności przedmiotowej nieruchomości o powierzchni 2,77 ha, bowiem nieruchomość ta, co najmniej od 1977 r. stanowi własność powoda E. W.. Na koniec pozwany wskazał na niezasadność żądania utraconych korzyści, które w żaden sposób nie zostały wykazane.

W dniu 19 sierpnia 2014 r. zmarła powódka J. W. (2). Dlatego też postanowieniem z dnia 9 marca 2015 r. Sąd zawiesił postępowanie w sprawie, na podstawie art. 174 § 1 pkt 1 k.p.c. Postanowieniem z dnia 13 maja 2015 r. Sąd podjął zawieszony postępowanie z udziałem powodów: E. W., J. W. (1), E. B. i H. K. – spadkobierców powódki J. W. (2) oraz wezwał do udziału w sprawie w charakterze jednostki organizacyjnej pozwanego Skarbu Państwa Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Po ostatecznym sprecyzowaniu powództwa, powodowie wnieśli o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa po kwocie 84.500 zł na rzecz każdego z powodów.

Wyrokiem z dnia 21 listopada 2016 r. Sąd Okręgowy w Warszawie:

1. oddalił powództwo;
2. zasądził od E. W., J. W. (1), E. B. i H. K. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 1.800 złotych, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;
3. nieuiszczone koszty sądowe przejął na rachunek Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Warszawie.

Podstawą rozstrzygnięcia były następujące ustalenia faktyczne i ich ocena prawna:

W dniu 30 grudnia 1957 r. J. W. (3) i jego żona J. W. (2) nabyli nieruchomość położoną w P., powiat P., stanowiącą działkę gruntową o powierzchni 17,7748 ha, na podstawie aktu notarialnego Rep. A – (...) sporządzonego w Państwowym Biurze Notarialnym w P..

W dniu 29 lipca 1958 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. w sprawie o znaku (...) uchyliło orzeczenie Kierownika Wojewódzkiego Zarządu Rolnictwa P.W.R.N. w W. z dnia 10 maja 1958 r., na mocy którego zostało

uchylone orzeczenie Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w P. z dnia 4 marca 1958 r., orzekające o przejściu na własność Państwa nabytych przez J. i J. W. (3) gruntów z nieruchomości P. o powierzchni 13,77 ha oraz zmieniło orzeczenie Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w P. z dnia 4 marca 1958 r. - z nieruchomości rolnej P., nabytej w drodze umowy kupna sprzedaży przez J. i J. W. (2) od spadkobierców M. i L. I. małż. P. przejęto na własność Państwa obszar o powierzchni 2,77 ha. W skład nieruchomości objętej tą decyzją wchodziły działki ewidencyjne nr (...).

W odwołaniu od orzeczenia z dnia 4 marca 1958 r. J. i J. W. (3) podnosili, że jako małżonkowie mogą posiadać łącznie 30 ha gospodarstwa (2 x 15 ha). Nie wspominali, że ich gospodarstwo ma charakter gospodarstwa hodowlanego, chociaż powoływali się na ustawę z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi, zgodnie z którą osoba fizyczna mogła mieć 15 ha nieruchomości rolnych albo 20 ha gospodarstwa hodowlanego.

W dniu 2 lutego 1959 r. J. W. (3) skierował do Prezydium (...) Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. pismo, w którym kwestionował zasadność dokonanego wywłaszczenia oraz wskazał na hodowlany charakter prowadzonej przez niego działalności. J. W. (3) wnosił również w 1967 r. o uchylenie powyższej decyzji. Decyzja została jednak uznana za zgodną z prawem.

Aktem notarialnym z dnia 6 stycznia 1970 r., rep. A nr (...) sporządzonym w Państwowym Biurze Notarialnym w P., J. W. (3) oraz jego żona J. W. (2) przekazali swoje gospodarstwo rolne E. W. oraz J. W. (2).

Na podstawie aktu własności ziemi nr (...) z dnia 30 marca 1974 r. J. W. (3) otrzymał nieodpłatnie działkę ewidencyjną nr (...), która została włączona do działki (...), a pochodziła z obszaru objętego decyzją z dnia 29 lipca 1958 r.

Decyzją z dnia 9 marca 1977 r. wydaną przez Naczelnika Gminy G. ustalono E. W. jako kandydata na nabywcę nieruchomości rolnej Państwowego Funduszu Ziemi, położonej we wsi P. o powierzchni 2,00 ha (działki nr (...)), które to działki zostały wywłaszczone decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z dnia 29 lipca 1958 r.

Od dnia 20 lipca 1977 r. E. W. był właścicielem działek ewidencyjnych nr (...) – o powierzchni 2 ha, które wchodziły w skład nieruchomości objętej decyzją z 1958 r. Nabył je na podstawie umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego.

W dniu 29 grudnia 2010 r. E. W. darował swojemu synowi M. W. powyższą nieruchomość o powierzchni 2 ha aktem notarialnym rep. A – (...).

J. W. (3) zmarł w dniu 15 października 2007 r. Jego spadkobiercami są żona J. W. (2) oraz dzieci: E. W., J. W. (1), H. K. i E. B..

W dniu 9 września 2009 r. E. W. złożył wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z dnia 29 lipca 1958 r., podnosząc, że w ówczesnym czasie gospodarstwo hodowlane mogło posiadać do 20 ha, a taki charakter miało gospodarstwo prowadzone przez jego rodziców. Decyzją z dnia 3 listopada 2010 r., znak (...), Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, odmówił stwierdzenia nieważności orzeczenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z dnia 29 lipca 1958 r., wskazując, że zebrany w sprawie materiał dowodowy nie pozwalał na jednoznaczną ocenę charakteru gospodarstwa.

Decyzją z dnia 13 grudnia 2011 r., znak: (...), Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi po rozpatrzeniu wniosku E. W. o ponowne rozpatrzenie sprawy, utrzymał w mocy własną decyzję z dnia 3 listopada 2010 r.

Na skutek skargi złożonej przez E. W. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 227/12, uchylił decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 grudnia 2011 r. oraz z dnia 3 listopada 2010 r.

Decyzją z dnia 30 stycznia 2013 r. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie o znaku (...) stwierdzono nieważność decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z dnia 29 lipca 1958 r., o znaku (...), jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, to jest art. 101 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r.

o postępowaniu administracyjnym, który jest przepisem proceduralnym. Decyzją nie przesądzono, czy doszło do naruszenia art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi.

Pismem z dnia 17 lipca 2013 r. E. W., J. W. (2), E. B., J. W. (1) i H. K. wezwali Skarb Państwa – Wojewodę (...) do zapłaty na rzecz J. W. (2) kwoty 218.750 zł, a na rzecz pozostałych po 32.812,50 zł – tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Pismem z dnia 25 lipca 2013 r. Wojewoda (...) odmówił zapłaty powyższych kwot.

W dniu 19 sierpnia 2014 r. zmarła J. W. (2). Jej spadkobiercami są: E. W., E. B., J. W. (1) i H. K..

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie złożonych do akt dowodów, w tym dokumentów i ich odpisów. Sąd uznał przedstawione dokumenty i ich odpisy za wiarygodny materiał dowodowy. Strony nie kwestionowały ich autentyczności ani prawdziwości, a Sąd nie znalazł podstaw do ich podważenia z urzędu.

Przy ustalaniu stanu faktycznego Sąd pominął dokumenty, złożone przez pozwanego znajdujące się na kartach 243-257, gdyż nie były one istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Nie dotyczyły bowiem spornej nieruchomości o powierzchni 2,77 ha, która została przejęta przez Skarb Państwa na podstawie decyzji z dnia 29 lipca 1958 r., a tego dotyczyło żądanie powodów. Jak wynika z przedstawionych dokumentów, przyznanie odszkodowania i nieruchomości zastępczej dotyczyło innej przejętej nieruchomości na podstawie innej, późniejszej decyzji administracyjnej (z 1967 r. – k. 243).

Sąd postanowił oddalić wnioski powodów o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność określenia wartości nieruchomości, będącej przedmiotem procesu oraz z zakresu rolnictwa na okoliczność określenia wartości pożytków, jakie można byłoby uzyskać od dnia 29 lipca 1958 r. do dnia wydania opinii, przy prowadzeniu prawidłowej gospodarki rolnej, z nieruchomości będącej przedmiotem procesu, jako nieprzydatne do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Sąd wskazał, że zgodnie z art. 227 k.p.c., przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie. Okoliczności, które miały być wykazane za pomocą zgłaszanych wniosków dowodowych nie miały istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Wobec ustalenia przez Sąd, że powodowie nie wykazali przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, nie było celowe prowadzenie postępowania dowodowego na okoliczność wysokości szkody.

Sąd wskazał także, że możliwe było rozstrzygnięcie niniejszej sprawy pomimo nieprzedłożenia przez stronę powodową: orzeczenia Kierownika Wojewódzkiego Zarządu Rolnictwa P.W.R.N. w W. z dnia 10 maja 1958 r., na podstawie którego zostało uchylone orzeczenie Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w P. z dnia 4 marca 1958 r. oraz orzeczenia Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w P. z dnia 4 marca 1958 r., orzekające o przejęciu na własność Państwa nabytych przez J. i J. W. (3) gruntów z nieruchomości P. o powierzchni 13,77 ha. Treść tych decyzji wynika z decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z dnia 29 lipca 1958 r. o znaku (...), która w ocenie powodów stanowi źródło ich szkody.

W ocenie Sądu powództwo było niezasadne. W pierwszej kolejności Sąd wskazał, że powodowie ostatecznie dochodzili w niniejszym postępowaniu zapłaty od pozwanego Skarbu Państwa na rzecz każdego z powodów kwot po 84.500 zł tytułem odszkodowania. Wskazywali, że źródłem ich szkody jest decyzja Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z dnia 29 lipca 1958 r. o znaku (...), której Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 30 stycznia 2013 r. stwierdził nieważność wobec jej wydania z rażącym naruszeniem prawa. Powodowie wskazywali, że ponieśli szkodę na skutek bezprawnego odebrania im własności nieruchomości o powierzchni 2,77 ha na podstawie decyzji z dnia 29 lipca 1958 r. Przy czym ich szkoda polega zarówno na utracie pożytków i korzyści, jak i na utracie majątku. Jako podstawę prawną swojego roszczenia powodowie wskazywali art. 417 § 1 w zw. z art. 417¹ § 2 k.c.

Kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej organów administracji państwowej za szkodę wyrządzoną decyzją administracyjną w istocie reguluje w obecnie obowiązującym stanie prawnym art. 417¹ § 2 k.c., który wszedł w życie

w dniu 1 września 2004 r. w następstwie uchwalenia ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Ustawa ta postanowieniem z art. 2 ust. 2 uchyliła art. 160 k.p.a. w całości w jego dotychczasowym brzmieniu. Jednocześnie jednak, zgodnie z art. 5 wspomnianej ustawy nowelizującej z dnia 17 czerwca 2004 r., do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 ustawy kodeks cywilny oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 ustawy kodeks postępowania administracyjnego, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Wątpliwości co do stosowania art. 160 k.p.a. zostały rozstrzygnięte w uchwale Sądu Najwyższego, podjętej w składzie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt: III CZP 112/10 (OSNC 2011/7-8/75). W uchwale tej Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie jej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

Sąd wskazał, że w związku z tym, że zdarzenie prawne, którego dotyczy niniejsze postępowanie, a więc wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia administracyjnego miało miejsce w dniu 29 lipca 1958 r., a więc przed dniem 1 września 2004 r., natomiast wydanie decyzji nadzorczej miało miejsce w dniu 30 stycznia 2013 r., a więc po dniu 1 września 2004 r., zastosowanie w niniejszej sprawie znajdzie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

Zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a., 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. W myśl art. 160 § 3 k.p.a., odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., 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. Wreszcie zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., 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 przepisu art. 156 § 1 k.p.a.

Rozpoznając w pierwszej kolejności zarzut przedawnienia roszczenia, zgłoszony przez pozwanego, Sąd stwierdził, że zarzut ten nie był zasadny. Norma prawna zawarta w art. 160 § 6 k.p.a. jest normą *lex specialis* nie tylko w odniesieniu do samego trzyletniego terminu przedawnienia, ale także w odniesieniu do liczenia sposobu biegu przedawnienia. Art. 160 § 6 k.p.a. reguluje w sposób kompletny zasadę i terminy przedawnienia w odniesieniu do roszczeń, których źródłem jest wydanie wadliwych decyzji administracyjnych.

Decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, stwierdzająca nieważność decyzji administracyjnej z dnia 29 lipca 1958 r. została wydana w dniu 30 stycznia 2013 r. Powodowie E. W. i E. B. wnieśli pozew w niniejszej sprawie w dniu 1 kwietnia 2014 r., zaś powodowie J. W. (1) i H. K. w dniu 23 czerwca 2014 r., a zatem niewątpliwie przed upływem 3-letniego terminu przedawnienia wskazanego w art. 160 § 6 k.p.a. Sąd uznał zatem, że podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia był niezasadny.

Sąd wskazał, że stwierdzenie nieważności decyzji lub stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa przesądza w zasadzie o bezprawności, natomiast rolą strony powodowej jest wykazanie istnienia pozostałych przesłanek uzasadniających odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego, w postaci istnienia szkody, jej wysokości i normalnego związku przyczynowego, między wadliwą decyzją a wskazaną szkodą. Ciężar dowodu w tym zakresie, zgodnie z ogólną regułą wyrażoną w art. 6 k.c., spoczywa na stronie dochodzącej odszkodowania.

Stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa wiąże sąd o tyle tylko, o ile stanowi wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a. (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., sygn. III CZP 6/03), lecz nie przesądza o istnieniu normalnego związku przyczynowego pomiędzy

wadliwą decyzją a szkodą. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyżej wymienionej uchwale, dla stwierdzenia istnienia przesłanki normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą, nieodzowne jest przeprowadzenie oceny, o której mowa w art. 361 § 1 k.c., czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby wadliwa decyzja była zgodna z prawem.

Podobnie wskazał Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt: IV CSK 5/08 (LEX nr 371827): „stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej stanowi wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a., nie przesądza jednak w sposób wiążący dla sądu o istnieniu pozostałych przesłanek odpowiedzialności wynikających z Kodeksu cywilnego, w szczególności istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą. W związku z tym przyjmowanie i stosowanie w tym zakresie jakiegokolwiek automatyzmu odpowiedzialności jest niedopuszczalne. Za normalne następstwo danego zdarzenia uważa się taki skutek, który zazwyczaj, w zwykłym porządku rzeczy jest konsekwencją tego zdarzenia. W sytuacjach granicznych rozstrzygające znaczenie będzie mieć sędziowskie poczucie prawne”.

W ocenie Sądu, strona powodowa nie udźwignęła ciężaru udowodnienia pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, to jest wykazania adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a wydaniem nieważnej decyzji z dnia 29 lipca 1958 r., jak również wykazania szkody jaka miałyby powstać na skutek wydania decyzji z dnia 29 lipca 1958 r.

Powodowie twierdzili, że ich szkodę stanowi równowartość przedmiotowej nieruchomości rolnej, która została przejęta na własność Skarbu Państwa na podstawie orzeczenia administracyjnego z dnia 29 lipca 1958 r. oraz wartość pożytków, jakie można byłoby uzyskać od dnia wydania tej decyzji do dnia dzisiejszego, przy prowadzeniu prawidłowej gospodarki rolnej na tej nieruchomości. Z powyższego wynika zatem, że powodowie domagają się naprawienia szkody w postaci zarówno straty rzeczywistej (damnum emergens), jak też utraconych korzyści (lucrum cessans).

Sąd wskazał, że jedną z cech szczególnych odpowiedzialności na podstawie art. 160 k.p.a. za wydanie decyzji dotkniętej nieważnością jest ograniczenie odpowiedzialności jedynie za szkodę „rzeczywistą”, czyli za uszczerbek majątkowy (damnum emergens). W powoływanej już uchwale z dnia 31 marca 2011 r., podjętej w składzie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w sprawie III CZP 112/10 (OSNC 2011 nr 7-8, poz. 75, str. 1) Sąd Najwyższy wskazał, że „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”. Mając na uwadze powyższe, Sąd wskazał, że wobec treści art. 160 § 1 k.p.a., nawet przy wykazaniu przez stronę powodową poniesienia szkody w postaci utraconych korzyści, powództwo w tym zakresie nie mogłoby zostać uwzględnione.

Odnosząc się natomiast do szkody, którą w ocenie powodów, stanowi utrata przedmiotowej nieruchomości rolnej o powierzchni 2,77 ha, na podstawie orzeczenia administracyjnego z dnia 29 lipca 1958 r., w ocenie Sądu ustalony stan faktyczny nie pozwala na stwierdzenie, że w istocie do poniesienia takiej szkody doszło oraz że ewentualna szkoda pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z wydaniem orzeczenia z dnia 29 lipca 1958r.

Sąd wskazał, że z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że nadal obowiązuje orzeczenie Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w P. z dnia 4 marca 1958 r. Stwierdzenie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nieważności orzeczenia z dnia 29 lipca 1958 r. wywarło skutek ex tunc, co oznacza, że z mocą wsteczną zostało wyeliminowane z obiegu prawnego to orzeczenie. Konsekwencją takiego rozstrzygnięcia jest więc to, że w odniesieniu do mienia, objętego tym orzeczeniem przywrócony został stan własności, jaki istniał przed jego wydaniem.

Sąd wskazał, że orzeczeniem Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z dnia 29 lipca 1958 r. uchylono wcześniejsze orzeczenie Kierownika Wojewódzkiego Zarządu Rolnictwa P.W.R.N. w W. z dnia 10 maja 1958 r. i przejęto na rzecz Skarbu Państwa bez odszkodowania nieruchomość rolną o powierzchni 2,77 ha. Z kolei orzeczeniem z dnia 10 maja 1958 r. zostało uchylone jeszcze wcześniejsze orzeczenie z dnia 4 marca 1958 r. Orzeczeniem z dnia 4 marca 1958 r. została przejęta na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość poprzedników prawnych powodów o powierzchni 13,77 ha. Skoro zatem została stwierdzona nieważność orzeczenia z dnia 29 lipca 1958 r., które uchylało

orzeczenie z dnia 10 maja 1958 r., które z kolei uchylało orzeczenie z dnia 4 marca 1958 r., to skutek orzeczenia z dnia 29 lipca 1958 r. jest taki, że pozostaje w mocy orzeczenie z dnia 4 marca 1958 r. Nieważne jest bowiem orzeczenie z dnia 29 lipca 1958 r., które uchyliło orzeczenie z dnia 10 maja 1958 r. Zatem nie obowiązuje orzeczenie z dnia 10 maja 1958 r., a właśnie to orzeczenie z dnia 10 maja 1958 r. uchylało orzeczenie z dnia 4 marca 1958 r. Orzeczeniem z dnia 4 marca 1958 r. przejęto zaś na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości o powierzchni 13,77 ha, a w tym i część nieruchomości o powierzchni 2,77 ha, której dotyczy żądanie pozwu. Orzeczenie z dnia 4 marca 1958 r. nie zostało wyeliminowane z obiegu prawnego, a więc nadal obowiązuje.

W konsekwencji Sąd uznał, że powodowie nie ponieśli szkody, która wynikałaby z wydania nieważnej decyzji z dnia 29 lipca 1958 r. Nawet zaś gdyby uznać, że orzeczenie z dnia 4 marca 1958 r. nie obowiązuje, to powodowie nie wykazali poniesienia szkody, gdyż wówczas nieruchomości nadal stanowiłaby ich własność, szczególnie, że większość spornej nieruchomości o powierzchni 2,77 ha stanowi własność syna powoda E. W., który darował mu ją w 2010 r. W latach 1970 - 2010 to powód E. W. był z kolei jej właścicielem.

Ponadto Sąd wskazał, że powodowie nie wykazali, aby wywłaszczenie powyższej nieruchomości o powierzchni 2,77 ha nastąpiło bezprawnie. Nie wykazali bowiem, że gdyby orzeczenie z dnia 29 lipca 1958 r. nie było dotknięte wadami prawnymi, będącymi podstawą do stwierdzenia jego nieważności, nie zostałyby wydane orzeczenie o takiej samej treści. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził bowiem nieważność decyzji z dnia 29 lipca 1958r. wyłącznie z przyczyn formalnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz. U. z dnia 26 lipca 1957 r.), obszar gruntu nabywanego przez osobę fizyczną łącznie z obszarem gruntów, które stanowią już wyłączną własność nabywcy lub jego udział we współwłasności, nie może przekraczać w pozostałych [niż w punkcie 1] przypadkach - 15 ha, a jeżeli nieruchomości rolne ma ze względu na rodzaj użytków rolnych charakter gospodarstwa hodowlanego - 20 ha.

Powodowie twierdzili, że skoro ich gospodarstwo było hodowlane, mogło mieć powierzchnię do 20 ha. Sąd wskazał, iż o tym, czy gospodarstwo jest hodowlane decyduje rodzaj użytków rolnych (a nie faktyczna hodowla). W ocenie Sądu z dokumentów ani z innych dowodów nie wynika, aby to było gospodarstwo hodowlane: ilość bydła znajdującego się tam jest w zasadzie nieznana. Mogły to być pojedyncze sztuki, zwykle hodowane w zwykłych gospodarstwach rolnych, nie mających charakteru hodowlanego. Przede wszystkim jednak zdaniem Sądu nie zostało wykazane, aby gospodarstwo było hodowlane ze względu na rodzaj użytków, mimo że pełnomocnik powodów został wyraźnie przez Sąd wezwany do złożenia wniosków dowodowych na okoliczność wykazania, jaki był rodzaj użytków całego gospodarstwa rolnego przejętego na własność Państwa, w terminie trzech tygodni, pod rygorem ujemnych skutków dowodowych (zobowiązanie – k. 273 - 274). Dokumenty złożone przez powodów wskazują jedynie, że prawdopodobnie na przedmiotowej nieruchomości były hodowane jakieś sztuki bydła, nie wiadomo w jakiej ilości. Nie zostały zaś złożone żadne wnioski dowodowe na okoliczność wykazania rodzaju użytków, a to jest przesłanka do uznania gospodarstwa za hodowlane, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi.

Za tym, że gospodarstwo nie miało charakteru hodowlanego przemawia także fakt, że w odwołaniu od orzeczenia z dnia 4 marca 1958 r. J. i J. W. (3) podnosili, że jako małżonkowie mogą posiadać łącznie 30 ha gospodarstwa (2 x 15 ha). Nie wspominali, że ich gospodarstwo ma charakter gospodarstwa hodowlanego, chociaż powoływali się na ustawę z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi, zgodnie z którą osoba fizyczna mogła mieć 15 ha nieruchomości rolnych albo 20 ha gospodarstwa hodowlanego.

Tym samym, powodowie nie wykazali, że gdyby nie wady formalne decyzji z dnia 29 lipca 1958 r., to prawidłowa decyzja byłaby inną decyzją niż ta, na podstawie której przedmiotowa nieruchomości została bezpłatnie przejęta na własność Skarbu Państwa, gdyż poprzednicy prawni powodów byli właścicielami nieruchomości przekraczających dopuszczalną powierzchnię gospodarstwa rolnego, to jest ponad 15 ha.

Sąd podkreślił, że decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 stycznia 2013 r. stwierdzono nieważność decyzji administracyjnej – decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z 29 lipca 1958 r. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, to jest przepisu art. 101 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, który jest przepisem proceduralnym. Decyzją nie przesądzono, czy doszło do naruszenia art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi. Oznacza to, że organ nie stwierdził, aby to było gospodarstwo hodowlane i aby decyzja z dnia 29 lipca 1958 r. w tym zakresie była wadliwa.

Mając na uwadze powyższe rozważania faktyczne i prawne, Sąd uznał powództwo za niezasadne, a więc podlegające oddaleniu.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Skoro powodowie przegrali sprawę w całości, zobowiązani są do zwrócenia stronie pozwanej kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd zasądził od powodów na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 1.800 zł, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, na podstawie § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w zw. z § 21 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Zgodnie z powołanym § 6 pkt 7 rozporządzenia, stawki minimalne wynoszą przy wartości przedmiotu sprawy powyżej 200.000 zł - 7.200 zł. Sąd zasądził od każdego z powodów na rzecz pozwanej po 1.800 zł, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, na podstawie art. 105 § 1 zd. 1 k.p.c., zgodnie z którym współuczestnicy sporu zwracają koszty procesu w częściach równych. Nawet, gdyby przyjąć, że od każdego z powodów byłyby należne na rzecz pozwanego koszty w wysokości po 3.600 zł, to zdaniem Sądu, w niniejszej sprawie należałoby zastosować art. 102 k.p.c. w tym zakresie.

Na podstawie art. 113 ust. 1 (a contrario) ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, nieuiszczone koszty sądowe Sąd przejął na rachunek Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Warszawie.

Apelację od powyższego orzeczenia wnieśli powodowie, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu:

-błąd w ustaleniach faktycznych, przyjętych za podstawę orzeczenia, mający wpływ na jego treść, polegający na błędnym przyjęciu przez Sąd I Instancji, iż wydanie Orzeczenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z dnia 29 lipca 1958 roku znak (...) nie wywołało szkody, podczas gdy na podstawie pkt 2 w/w Orzeczenia przejęto na własność Skarbu Państwa obszar 2,77 ha z nieruchomości rolnej, stanowiących własność J. i J. małż. W.;

-sprzeczność istotnych ustaleń Sądu I Instancji, stanowiących podstawę zaskarżonego wyroku z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, poprzez przyjęcie przez Sąd I Instancji, iż powodowie nie wykazali szkody poniesionej w skutek Orzeczenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z dnia 29 lipca 1958 roku znak (...), gdyż większość spornej nieruchomości stanowiła własność powoda E. W., który przekazał jej własność swojemu synowi, podczas gdy Sąd I Instancji przy ocenie czy doszło do szkody pominął okoliczność, iż E. W. był zmuszony do odpłatnego nabycia tej nieruchomości, która została przejęta na własność Państwa na podstawie decyzji administracyjnej, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa i stwierdzono jej nieważność;

-sprzeczność istotnych ustaleń Sądu I Instancji, stanowiących podstawę zaskarżonego wyroku z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, poprzez przyjęcie przez Sąd I Instancji, iż zgromadzone w niniejszej sprawie dokumenty w postaci zaświadczeń unasiennienia bydła, zaświadczeń o badaniu bydła na gruźlicę, kwitów dostawy zwierząt rzeźnych, nie świadczą o tym, iż gospodarstwo stanowiące własność J. i J. małż. W. miało charakter

gospodarstwa hodowlanego w rozumieniu art. 4. ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz. U. z dnia 26 lipca 1957 r.);

- obrazę przepisów postępowania, mającą wpływ na treść wyroku, poprzez naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. polegające na przekroczeniu przez Sąd I Instancji zasady swobodnej oceny dowodów, poprzez niewłaściwą ocenę dowodów z dokumentów, zgromadzonych w niniejszym postępowaniu, w szczególności dokumentów w postaci zaświadczeń unasiennienia bydła, zaświadczeń o badaniu bydła na gruźlicę, kwitów dostawy zwierząt rzeźnych oraz decyzji administracyjnych i aktów notarialnych;

- obrazę przepisów postępowania mającą wpływ na treść wyroku, poprzez naruszenie przez Sąd I Instancji art. 227 k.p.c. oraz art. 278 § 1 k.p.c. poprzez oddalenie zgłoszonych przez powodów wniosków o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność określenia wartości nieruchomości będącej przedmiotem procesu oraz z zakresu rolnictwa na okoliczność określenia wartości pożytków jakie można byłoby uzyskać od dnia 29 lipca 1958 r. do dnia wydania opinii, przy prowadzeniu prawidłowej gospodarki rolnej, z nieruchomości będącej przedmiotem procesu, jako nieprzydatne do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, podczas gdy oddalenie powyższych wniosków dowodowych było bezzasadne, gdyż ich przeprowadzenie było niezbędne celem określenia wysokości szkody poniesionej przez powodów na skutek wydania Orzeczenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z dnia 29 lipca 1958 roku znak (...).

Wskazując na powyższe uchybienia na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. z uwagi na nierozpoznanie przez Sąd I Instancji istoty sprawy oraz z uwagi na konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości powodowie wnieśli o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy Sądowi I Instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja powodów nie zasługuje na uwzględnienie wobec bezzasadności podniesionych w niej zarzutów.

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia stanu faktycznego, poczynione przez sąd pierwszej instancji i przyjmuje je, czyniąc podstawą własnego rozstrzygnięcia. Zbędne jest ich ponowne przedstawienie w tym miejscu, gdyż orzekając na podstawie materiału zgromadzonego w postępowaniu w pierwszej instancji i oddalając apelację, sąd odwoławczy nie musi powtarzać dokonanych ustaleń, lecz wystarczy stwierdzenie, że przyjmuje je za własne (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2015 r., I CSK 654/14). Zastrzeżeń sądu odwoławczego nie budzi także ocena dowodów przedstawiona i należyte umotywowana w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, jak również analiza prawna wywiedzionego roszczenia w zakresie nieistnienia związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją z roku 1958 a szkodą.

Sąd Apelacyjny podziela ugruntowane stanowisko judykatury, zgodnie z którym, aby zarzucić naruszenie art. 233 § 1 k.p.c., skarżący powinien wskazać, jaki konkretnie dowód mający istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy sąd uznał za wiarygodny i mający moc dowodową albo za niewiarygodny i niemający mocy dowodowej i w czym przy tej ocenie przejawia się naruszenie zasady swobodnej oceny dowodów (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2002 r., I CKN 132/01). Należy także podać, jakie dyrektywy oceny wiarygodności i mocy dowodów zostały naruszone i na czym to naruszenie miałyby polegać, jak również, że mogło to mieć wpływ na wynik sprawy (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 1997 r., III CKN 13/97 i z dnia 8 sierpnia 2000 r., III CKN 1146/00). Takiej argumentacji zaś apelacja nie zawiera.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wskazanych w apelacji przepisów prawa procesowego w związku z oddaleniem przez Sąd Okręgowy wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego, wskazać należy, że pełnomocnik procesowy powoda zgłosił zastrzeżenie do protokołu w trybie art. 162 k.p.c. wobec oddalenia tego wniosku, co uprawnia stronę skarżącą do podnoszenia tej kwestii także na etapie postępowania apelacyjnego (por. uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 27 października 2005 r., III CZP 55/05 i z dnia 27 czerwca 2008 r., III CZP 50/08). Ta część zarzutów apelacyjnych nie może jednak odnieść skutku oczekiwanego przez skarżącego, ponieważ w apelacji zabrakło wniosku o rozpoznanie postanowienia oddalającego wniosek dowodowy – w trybie art. 380 k.p.c. Przepis ten stanowi, że sąd drugiej instancji na wniosek strony – a więc nie z urzędu - rozpoznaje te postanowienia sądu pierwszej instancji,

które nie podlegają zaskarżeniu w drodze zażalenia, a miały wpływ na wynik sprawy (por. uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07). Apelacja nie zawiera stosownego wniosku.

Reasumując powyższe, sąd odwoławczy uznał, iż żaden z podniesionych w apelacji zarzutów, odnoszących się do naruszenia norm prawa procesowego, nie może zyskać aprobaty.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie doszło także do naruszenia norm prawa materialnego. Na etapie postępowania odwoławczego poza sporem pozostają wyjaśnione przez sąd pierwszej instancji kwestie związane z legitymacją czynną powoda i nieskutecznością podniesionego przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia dochodzonego roszczenia. Do rozstrzygnięcia pozostaje więc zarzut, odnoszący się do stanowiska Sądu Okręgowego co do braku związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją z roku 1958 a szkodą w postaci utraty odszkodowania. W tym zakresie Sąd Apelacyjny w pełni podziela argumentację przedstawioną w pisemnych motywach zaskarżonego wyroku w zakresie braku związku przyczynowego.

Jak wskazał Sąd Najwyższy wyroku z 6 lutego 2004 r. II CK 433/02 - stwierdzenie, że decyzja wydana została z ruszeniem prawa, przesądza o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę poniesioną w wyniku wadliwej decyzji. Artykuł 160 § 1 k.p.a. stanowi bowiem samodzielną, wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę będącą następstwem wydania decyzji rażąco ruszającej prawo lub nieważnej. Wiąże ono jednakże Sąd o tyle tylko, o ile stanowi spełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a.; nie przesądza natomiast w sposób wiążący dla sądu o istnieniu normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą. Każdorazowo, dla stwierdzenia istnienia przesłanki normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą, nieodzowne jest przeprowadzenie oceny, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem. Stanowisko takie zajął również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia z dnia 25 maja 2017 r., sygn. II CSK 584/16 . W uzasadnieniu Sąd wskazał, że w kontekście odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wydaniem decyzji administracyjnej w orzecznictwie znane są zarówno przypadki, w ramach których Sąd Najwyższy przyjął, że w sytuacji jedynie formalnej wadliwości decyzji sąd może rozważać, czy - wobec istnienia materialnoprawnych przesłanek jej wydania - nie zachodzi brak przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci przerwania związku przyczynowego pomiędzy wydaniem tej decyzji a szkodą polegającą na utracie nieruchomości (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02 [powołany już wyżej], z dnia 24 maja 2012 r., II CSK 558/11, nie publ.), jak i przypadki, w ramach których Sąd Najwyższy uznawał, że okoliczność w postaci stanu nieuchronności wywłaszczenia nie może być uważana za przyczynę rezerwową szkody wpływającą na wysokość odszkodowania (...) względnie, że okoliczność ta nie przerywa normalnego związku przyczynowego między wydaniem takiej decyzji a tą szkodą (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2006 r., I CSK 90/05, OSNC 2006, Nr 11, poz. 193). Sąd Najwyższy w omawianym wyroku przychylił się do zapatrywania, że nie można w ogólności wykluczyć założenia, iż w razie wydania decyzji administracyjnej, która okazała się wadliwa z przyczyn natury formalnej, na ewentualną odpowiedzialność za szkodę za wydanie takiej decyzji wpływ może mieć okoliczność, iż spełnione były przesłanki jej wydania o charakterze materialnoprawnym. Chodzi tu jednak o sytuację, w której w grę wchodziło wyłącznie wydanie takiej samej decyzji, jak decyzja dotknięta wadami natury formalnej, ale pozbawionej tych wad, a przy tym można przyjmować z dużym prawdopodobieństwem, że decyzja taka zapadłaby w postępowaniu, w którym była wydana decyzja obarczona wadami formalnymi, gdyby owe wady nie wystąpiły.

Warto przy tym podkreślić, że - jak zasadnie przyjął Sąd Najwyższy (tak wyrok z dnia 28 maja 2014 roku, I CSK 419/13) - sąd orzekający jest obowiązany uwzględnić stan prawny, wynikający z osnowy ostatecznej decyzji administracyjnej, który stanowi element stanu faktycznego sprawy. Nie może go pominąć ani inaczej odnieść się do tego stanu niż uczynił to organ administracyjny. Treść decyzji, czyli rozstrzygnięcie (osnowa) zawiera ustalenie konsekwencji stosowanego przepisu prawa materialnego. Uzasadnienie decyzji nie jest natomiast częścią składową rozstrzygnięcia (art. 107 § 1 k.p.a.). Związanie sądu w postępowaniu cywilnym decyzją administracyjną nie wyłącza więc dopuszczalności odmiennej oceny stanu faktycznego, przyjętego za podstawę decyzji ani wnioskowania o skutkach prawnych innych niż te, dla osiągnięcia których przewidziane zostało orzekanie na drodze postępowania administracyjnego (tak wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 1965 r. I PR 88/65, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 1993 r., II

PZP 1/93, uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1994 r. II PZP 4/94, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 1999 r., III CKN 244/98).

Punktem wyjścia zbadania istnienia normalnego związku przyczynowego musi być zatem ustalenie, czy fakt wskazany jako przyczyna szkody (decyzja wywłaszczeniowa) stanowi *conditio sine qua non* jej wystąpienia. Dokonując analizy, czy w niniejszej sprawie zachodzi adekwatny związek przyczynowy pomiędzy wadliwą decyzją wywłaszczeniową a dochodzoną szkodą winno się ustalić, jakie było alternatywne zachowanie właściwego organu na podstawie art. 4 pkt 2 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi - na dzień wydania tej wadliwej decyzji.

Trafnie Sąd Okręgowy uznał, iż nie ma związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją o przejęciu nieruchomości na własność Skarbu Państwa a szkodą, którą wykazują powodowie. Z uzasadnienia decyzji nadzorczej wynika bowiem, iż przyczyną stwierdzenia nieważności orzeczenia z 1958 r. były uchybienia formalne decyzji szkodzącej. Organ stwierdzając, że wydanie tego orzeczenia nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa wskazał, że zostało ono wydane wbrew treści art. 101 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Przepis ten nie dawał organowi podstaw do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Skoro w trybie tego przepisu nie można było dokonać zmiany wadliwej decyzji, a jedynie ją uchylić, ani też orzec o przejęciu na własność Państwa określonej nieruchomości rolnej, tym samym organ uznał, że decyzja Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z dnia 29 lipca 1958 r. wydana została z rażącym naruszeniem przepisu proceduralnego. Organ wskazał też, że dokonując oceny czy w/w decyzja wydana została zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. należy ustalić charakter gospodarstwa rolnego, według stanu na dzień wydawania kwestionowanego orzeczenia, które stanowiło własność J. i J. W. (2). Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego organ nadzorczy nie ustalił, czy przedmiotowe gospodarstwo miało charakter gospodarstwa hodowlanego, nie przesądził zatem, czy możliwe było wydanie decyzji wywłaszczeniowej, zgodnej z prawem.

Zasadnie zatem można postawić pytanie: czy wydanie w stosunku do poprzedników prawnych powodów decyzji wywłaszczeniowej, obciążonej wadami formalnymi, wywołało szkodę w majątku powodów. Takie twierdzenie byłoby uprawnione jedynie wówczas gdyby powodowie wykazali, iż gdyby nie te uchybienia (formalne), to nie nastąpiłby skutek w postaci przejęcia na rzecz Państwa nadwyżki nieruchomości ich poprzedników prawnych.

Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił, że okoliczność ta nie została wykazana. Przede wszystkim nie zostało wykazane, aby gospodarstwo było hodowlane ze względu na rodzaj użytków, a należy podkreślić, że pełnomocnik powodów został wyraźnie przez Sąd wezwany do złożenia wniosków dowodowych na okoliczność wykazania, jaki był rodzaj użytków całego gospodarstwa rolnego, przejętego na własność Państwa. Dokumenty złożone przez powodów wskazują jedynie, że prawdopodobnie na przedmiotowej nieruchomości były hodowane jakieś sztuki bydła, nie wiadomo w jakiej ilości. Nie zostały zaś złożone żadne wnioski dowodowe na okoliczność wykazania rodzaju użytków, a to jest przesłanka do uznania gospodarstwa za hodowlane, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi. Sąd Okręgowy zasadnie wskazał, że za tym, że gospodarstwo nie miało charakteru hodowlanego przemawia także fakt, że w odwołaniu od orzeczenia z dnia 4 marca 1958 r. J. i J. W. (3) podnosili, że jako małżonkowie mogą posiadać łącznie 30 ha gospodarstwa (2 x 15 ha). Nie wspominali, że ich gospodarstwo ma charakter gospodarstwa hodowlanego, chociaż powoływali się na ustawę z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi, zgodnie z którą osoba fizyczna mogła mieć 15 ha nieruchomości rolnych albo 20 ha gospodarstwa hodowlanego (k. 37). Tym samym, powodowie nie wykazali, że gdyby nie wady formalne decyzji z dnia 29 lipca 1958 r., to prawidłowa decyzja nie byłaby również decyzją, na podstawie której przedmiotowa nieruchomość zostałaby bezpłatnie przejęta na własność Skarbu Państwa, gdyż poprzednicy prawni powodów byli właścicielami nieruchomości przekraczających dopuszczalną powierzchnię gospodarstwa rolnego, to jest ponad 15 ha. Decyzja wywłaszczeniowa była obciążona jedynie wadą formalną i - gdyby wada ta nie wystąpiła - w myśl przepisów obowiązujących w chwili jej wydania zapadłaby decyzja o identycznej treści. W konsekwencji za trafne należało uznać stanowisko Sądu Okręgowego co do braku związku przyczynowego między wadliwą (formalnie) decyzją o przejęciu nieruchomości z 1958 r. a szkodą dochodzoną przez powodów, stanowiącą równowartość utraconego tytułu własności

do nieruchomości. Nie została więc spełniona konieczna przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, co przesądzało o niezasadności roszczenia.

Zasadnie Sąd Okręgowy wskazał także, że jedną z cech szczególnych odpowiedzialności na podstawie art. 160 k.p.a. za wydanie decyzji dotkniętej nieważnością jest ograniczenie odpowiedzialności jedynie za szkodę „rzeczywistą”, czyli za uszczerbek majątkowy (*damnum emergens*). W uchwale z dnia 31 marca 2011 r., podjętej w składzie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w sprawie III CZP 112/10 (OSNC 2011 nr 7-8, poz. 75, str. 1) Sąd Najwyższy wskazał, że „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”. Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że wobec treści art. 160 § 1 k.p.a., nawet przy wykazaniu przez stronę powodową poniesienia szkody w postaci utraconych korzyści, powództwo w tym zakresie nie mogłoby zostać uwzględnione.

W ramach nakreślonej w pozwie podstawy faktycznej powództwa brak odpowiedzialności Skarbu Państwa wynika, zdaniem sądu odwoławczego, wprost z faktu, że powodom nie przysługuje roszczenie, którego ochrony domagają się w niniejszym postępowaniu i nie pozostaje ono w związku z jakimkolwiek niewłaściwym działaniem bądź zaniechaniem strony pozwanej. Z powyższych względów nie ma potrzeby szerszego analizowania pozostałych, powołanych w apelacji zarzutów, w tym dotyczących istnienia i wysokości szkody.

W tym stanie rzeczy Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację, nie znajdując także podstaw do dokonania korekty rozstrzygnięcia o kosztach procesu w sposób oczekiwany przez skarżących. Negatywny dla powodów wynik procesu w pierwszej instancji co do zasady wyłącza możliwość zasądzenia na ich rzecz od strony wygrywającej całości bądź części kosztów.

Sąd Apelacyjny o kosztach postępowania odwoławczego orzekł na podstawie art. 102 k.p.c., zgodnie z którym w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami. Przepis ten ustanawia zasadę słuszności, będącą odstępstwem od zasady odpowiedzialności za wynik procesu (art. 98 k.p.c.), nie konkretyzując jednak pojęcia wypadków szczególnie uzasadnionych i pozostawiając sądowi ich kwalifikację, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności danej sprawy (tak postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 1973 r., II CZ 210/73 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2006 r., V CSK 292/06). Zastosowanie tego przepisu znajduje uzasadnienie, gdy, niezależnie od trudnej sytuacji materialnej, strona powodowa była subiektywnie przeświadczona o słuszności dochodzonego roszczenia (tak orzeczenia Sądu Najwyższego: z dnia 3 lutego 2011 r., I CZ 171/10, z dnia 11 sierpnia 2010 r., I CZ 51/10, z dnia 19 września 2013 r., I CZ 183/12, z dnia 5 lipca 2013 r., IV CZ 58/13), przekonanie to miało racjonalne podstawy. Zdaniem sądu drugiej instancji taka sytuacja miała miejsce przedmiotowej sprawie, gdyż strona skarżąca, opierając się na treści decyzji nadzorczej i ogólnych regułach związania sądu cywilnego decyzjami administracyjnymi, mogła pozostawać w przekonaniu, że sąd drugiej instancji podzieli jej stanowisko procesowe. Jakkolwiek należy zgodzić się z poglądem Sądu Najwyższego wyrażonym w wyroku z dnia 26 listopada 2003 roku (I PK 585/02), że prawo do sądu nie oznacza przyzwolenia na konstruowanie wszelkich możliwych roszczeń i woluntarystyczne określanie ich wysokości, gdyż strona winna mieć świadomość tak sformułowanych roszczeń, także w zakresie kosztów postępowania, to jednak powyższe względy nie mogły pozostać bez wpływu na treść rozstrzygnięcia o kosztach procesu w instancji odwoławczej.

Aleksandra Kempczyńska Robert Obrębski Przemysław Kurzawa