



Sygn. akt III CSK 153/10

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 września 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Marek Sychowicz (przewodniczący)

SSN Dariusz Dończyk (sprawozdawca)

SSN Józef Frąckowiak

w sprawie z powództwa Macieja R., Ewy N.-R., Marcina G.-R., Elżbiety G.-R. i
Wojciecha K.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Starostę N. i
Wojewodę M. oraz Gminie P.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej

w dniu 16 września 2010 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej - Skarbu Państwa reprezentowanego przez
Starostę N. i Wojewodę M.

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 10 czerwca 2009 r.,

- 1) oddała skargę kasacyjną;**
- 2) zasądza od pozwanego Skarbu Państwa - Starosty N. na rzecz powoda Macieja R. kwotę 1800 (tysiąc osiemset)zł**

oraz na rzecz powodów Ewy N.-R., Marcina G.-R., Elżbiety G.-R. i Wojciecha K. kwoty po 450 (czterysta pięćdziesiąt) zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 19 stycznia 2009 r. Sąd Okręgowy zasądził od pozwanego Skarbu Państwa – Starosty N.: na rzecz powoda Macieja R. kwotę 1 530 000 złotych, na rzecz powódki Elżbiety G.-R. kwotę 382 500 złotych, na rzecz powoda Marcina G.-R. kwotę 382 500 złotych, na rzecz powoda Wojciecha K. kwotę 382 500 złotych - z ustawowymi odsetkami od dnia 19 stycznia 2009 r. do dnia zapłaty; umorzył postępowanie co do kwoty 197 965 złotych oraz oddalił powództwo w stosunku do pozwanej Gminy P.

Sąd Okręgowy ustalił, że na mocy orzeczenia Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w N. z dnia 7 kwietnia 1953 r. zostały przejęte na własność Skarbu Państwa nieruchomości ziemskie, stanowiące współwłasność Jerzego R., Władysława R. i Stefana R., wchodzące w skład Gminy Zbiorowej P. Spadek po Władysławie R. nabyli w częściach równych jego bracia Jerzy i Stefan. Spadek po Jerzym R. nabyli powodowie w częściach równych, natomiast spadek po Stefanie R. odziedziczył w całości Maciej R.

Wojewoda decyzją z dnia 30 marca 2000 r. stwierdził nieważność orzeczenia w części dotyczącej parcel objętych księgą wieczystą nr [...] O. oraz części parceli objętej księgą wieczystą nr [...] O. W odniesieniu do pozostałych parcel, Wojewoda stwierdził, że orzeczenie wydane zostało z rażącym naruszeniem prawa, natomiast stwierdzenie nieważności nie było możliwe z uwagi na nieodwracalne skutki prawne decyzji. Decyzją z dnia 15 grudnia 2004 r. Wojewoda M. odmówił przyznania odszkodowania za szkodę spowodowaną orzeczeniem Prezydium Powiatowej Rady Narodowej z uwagi na brak związku przyczynowego pomiędzy orzeczeniem Prezydium a szkodą polegającą na utracie własności nieruchomości.

Sąd Okręgowy przyjął, że do roszczeń dochodzonych przez powodów stosuje się przepisy art. 417, 419, 420 i 420¹ k.c. oraz art. 160 § 1 k.p.a. w ich brzmieniu przed dniem 1 września 2004 r., gdyż decyzja Wojewody została wydana przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692). W ocenie tego Sądu zachodziły przesłanki do zasądzenia na rzecz powodów odszkodowania w postaci: wydania decyzji administracyjnej z rażącym

naruszeniem prawa, szkoda oraz związek przyczynowy pomiędzy bezprawną decyzją a szkodą. Wysokość szkody została ustalona w oparciu o opinię biegłego Aleksandra W. sporządzoną w październiku 2008 r. Zgodnie z art. 363 § 2 k.c. ustalenie wysokości odszkodowania nastąpiło według cen z daty jego ustalenia. Sąd Okręgowy przyjął, że legitymowany biernie w sprawie jest Skarb Państwa, co wynika z art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Jednostką organizacyjną właściwą do reprezentowania w sprawie Skarbu Państwa był Starosta N. Uwzględniając powyższe Sąd Okręgowy zasądził na rzecz powodów kwoty odszkodowania, odpowiadające wartości ich nabytych przez dziedziczenie udziałów w wywłaszczonym majątku.

Wyrokiem z dnia 10 czerwca 2009 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego Skarbu Państwa – Starosty N. wniesioną od wyroku Sądu Okręgowego, uznając za prawidłowe ustalenia faktyczne oraz ocenę prawną Sądu pierwszej instancji. Sąd Apelacyjny uznał również za prawidłowe stanowisko Sądu Okręgowego, że Starosta N. jest organem właściwym do reprezentacji Skarbu Państwa w niniejszej sprawie, co uzasadniają przepisy art. 11 ust. 1 i art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarowaniu nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), zwanej dalej u.g.n.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniósł pozwany, który zaskarżył wyrok w całości. Jako podstawę skargi kasacyjnej wskazano naruszenie przepisów prawa materialnego: art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. przez przyjęcie, że na skutek decyzji Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w N. powodowie ponieśli szkodę w łącznej wysokości 3 060 000 złotych.

Skargę kasacyjną oparto również na podstawie naruszenia przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy:

- art. 217 § 2 k.p.c. w zw. z art. 286 k.p.c. w zw. z art. 157 ust. 1 i 3 u.g.n. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez pominięcie środka dowodowego w postaci wniosku pozwanego o dokonanie oceny prawidłowości operatu szacunkowego przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych;

- art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. z art. 386 § 4 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez nierozpoznanie istoty sprawy w zakresie wystąpienia szkody jako następstwa orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w N., a ponadto nieodniesienie się do zarzutów pozwanego na okoliczność błędnego ustalenia stanu nieruchomości wziętego za podstawę określenia wysokości odszkodowania oraz nieustalenia wystąpienia szkody;
- art. 11 i art. 23 ust. 1 pkt 8 u.g.n. w zw. z art. 67 § 2 k.p.c. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że obowiązek reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa obejmuje reprezentację Skarbu Państwa w sprawach dotyczących odszkodowań za skutki decyzji administracyjnej, co skutkowało niewłaściwym zastosowaniem powołanych przepisów polegającym na przyjęciu, że starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej jest reprezentantem Skarbu Państwa w tej kategorii spraw, tj. organem z którego działalnością wiąże się roszczenie odszkodowawcze.

Pozwany wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz o przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie był uzasadniony zarzut naruszenia art. 217 § 2 k.p.c. w zw. z art. 286 k.p.c. i art. 157 ust. 1 i 3 u.g.n. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. wskutek nieprzeprowadzenia przez Sądy obu instancji dowodu z opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. W apelacji nie zawarto wniosku o przeprowadzenie tego dowodu, a jedynie sformułowano zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 157 ust. 1 u.g.n. Zasadnie przyjął Sąd Apelacyjny, że zarzut ten nie zasługiwał na uwzględnienie. W sprawie została sporządzona przez rzeczoznawcę majątkowego Aleksandra W. opinia zawierająca wycenę nieruchomości. W stosunku do tej opinii pozwany Skarb Państwa, który przed Sądem pierwszej instancji był reprezentowany przez Starostę N. oraz Wojewodę M., wniósł

zastrzeżenia dotyczące przyjęcia w opinii wadliwych ustaleń faktycznych oraz niewłaściwej metody określania wartości budynków i gruntów. Zastrzeżenia pozwanego wobec opinii – podniesione w pismach procesowych Starosty N. z dnia 24 lutego 2007 r. (k. 258-260) oraz z dnia 13 listopada 2008 r. (k. 383 – 384), nadto w pismach procesowych Wojewody z dnia 22 lutego 2007 r. (k. 265 -266) oraz z dnia 22 grudnia 2008 r. (k. 390). Mimo podniesienia tych zarzutów pozwany Skarb Państwa przed Sądem Okręgowym, wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, nie złożył stanowczego wniosku o przeprowadzenie innych dowodów na okoliczność wyceny nieruchomości, czy też weryfikacji prawidłowości wyceny nieruchomości sporządzonej przez ustanowionego w sprawie biegłego sądowego. W szczególności pozwany nie wniósł o to, by Sąd Okręgowy zwrócił się w trybie przewidzianym w art. 157 ust. 1 w zw. z ust. 3 u.g.n. do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o dokonanie oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego przez biegłego sądowego. W piśmie procesowym z dnia 13 listopada 2008 r. Starosta N. podniósł jedynie, że należy rozważyć, czy opinia biegłego nie powinna być – na wniosek sądu - przedmiotem oceny organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych, zgodnie z art. 157 u.g.n. Takie stanowisko oznaczało, że pozwany nie sformułował stanowczego wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Wniosek dowodowy powinien mieć charakter stanowczy, gdyż wówczas wyraża on stanowisko strony o istnieniu potrzeby przeprowadzenia w sprawie określonego dowodu. Jego złożenie powoduje konieczność wydania przez sąd odpowiedniego postanowienia o dopuszczeniu albo pominięciu dowodu, co umożliwia stronom zgłoszenie ewentualnego zastrzeżenia w trybie art. 162 k.p.c. wobec decyzji procesowej sądu. Sformułowanie stanowczego wniosku dowodowego ma również istotne znaczenie dla strony przeciwnej, gdyż ze względu na kontradiktoryjny charakter postępowania sądowego, pozwala jej wypowiedzieć się co do potrzeby przeprowadzenia zgłoszonego dowodu, możliwości jego przeprowadzenia ze względu na ewentualną prekluzję dowodową, czy konieczności przeprowadzenia innych dowodów przeciwnych na sporną okoliczność.

Przepisy zawarte w art. 157 ust. 1 i 3 u.g.n. przewidują szczególny tryb oceny prawidłowości operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego. Według art. 157 ust. 3 u.g.n. w przypadku, gdy operat szacunkowy został sporządzony przez osoby powołane lub ustanowione przez sąd, o ocenę operatu może wnioskować tylko sąd. Regulacja ta wyłącza więc możliwość zwrócenia się przez samą stronę do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o dokonanie, na podstawie umowy przewidzianej w art. 157 ust. 1 u.g.n., oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego wykorzystywanego w postępowaniu sądowym. Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd pierwszej instancji nie naruszył art. 157 ust. 1 u.g.n., gdyż na podstawie tego przepisu taką opinię, sporządzoną na podstawie umowy zawartej z organizacją zawodową rzeczoznawców majątkowych, powinna była przedłożyć w sprawie sama strona pozwana. Zasadnie w skardze kasacyjnej podnosi się, że zastosowanie art. 157 ust. 1 u.g.n. nie było możliwe w sytuacji, gdy opinia biegłego zawierająca wycenę nieruchomości została sporządzona w postępowaniu sądowym na zlecenie sądu. W takim przypadku, zgodnie z art. 157 ust. 3 tej ustawy, o ocenę sporządzonej opinii przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych, powinien zwrócić się sąd. Zastosowanie trybu przewidzianego w art. 157 ust. 1 u.g.n. uzyskania opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych przez samą stronę (pозwanego) nie wchodziło w rachubę. W skardze kasacyjnej pomija się jednak, że w apelacji pozwany podniósł zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 157 ust. 1 u.g.n., a więc z pominięciem art. 157 ust. 3. Zasadne było więc stanowisko Sądu Apelacyjnego, że Sąd pierwszej instancji nie naruszył art. 157 ust. 1 u.g.n. skoro zastosowanie tego przepisu, bez powołania art. 157 ust. 3 tej ustawy, nie mogło mieć miejsca w sprawie. Zarzut naruszenia art. 157 ust. 1 u.g.n. został podniesiony w zw. z art. 233 § 1 k.p.c. Zgodnie zaś z art. 378 § 1 k.p.c. Sąd drugiej instancji jest związany zarzutami procesowymi a z urzędu może brać pod uwagę tylko nieważność postępowania. Tym samym Sąd Apelacyjny z urzędu na mógł rozważyć naruszenia art. 157 ust. 1 w zw. z art. 157 ust. 3 u.g.n. Z tej przyczyny podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 157 ust. 1 i 3 u.g.n. przez Sąd Apelacyjny był nieuzasadniony. Ponadto, zarzut naruszenia tych

przepisów nie był zasadny także dlatego, że przed Sądem pierwszej instancji nie został sformułowany wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Treść art. 157 ust. 3 u.g.n. nie uzasadnia stanowiska, że strony są zwolnione z obowiązku, wynikającego z art. 232 k.p.c., złożenia wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Skoro pozwany kwestionował prawidłowość operatu szacunkowego sporządzonego przez biegłego powołanego przez sąd i uważał, że zasadność swych zarzutów potwierdzi ocena tego operatu przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych, to powinien był – z uwagi na treść art. 157 ust. 3 u.g.n. – wnieść o to, by sąd zwrócił się do tej organizacji o dokonanie oceny sporządzonej w sprawie wyceny nieruchomości. Dowód z opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych, o której mowa w art. 157 ust. 1 w zw. z ust. 3 u.g.n., tak jak każdy inny dowód w sprawie, może zostać przeprowadzony przez sąd z urzędu albo na wniosek strony. Uwzględniając powyższe za nieuzasadniony należy uznać zarzut naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 157 ust. 1 i 3 u.g.n.

Za nieuzasadniony należy zarzut naruszenia art. 217 § 2 k.p.c. i art. 286 k.p.c. w sytuacji, gdy okoliczności wymagające wiadomości specjalnych – wycena nieruchomości przejętych na własność Państwa – została dokonana przez Sąd na podstawie dowodu z opinii biegłego, a w sprawie nie wniesiono o przeprowadzenie innego dowodu z opinii biegłego, w tym organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych, której przedmiotem byłaby wycena tych nieruchomości.

Za nieuzasadniony należy uznać zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c., art. 386 § 4 k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c. Art. 328 § 2 k.p.c. określa elementy, jakie powinno zawierać uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji, tj. wskazanie podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia. Art. 328 § 2 k.p.c. poprzez art. 391 § 1 k.p.c. ma odpowiednie zastosowanie do uzasadnienia wyroku sądu drugiej instancji. Uwzględnienie skargi kasacyjnej na podstawie naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. może mieć miejsce wyjątkowo. Zgodnie bowiem z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. skargę kasacyjną można oprzeć na podstawie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to

mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Uzasadnienie wyroku, które jest sporządzane po jego wydaniu, nie ma bezpośredniego wpływu na wynik sprawy. Dlatego też naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. może jedynie w wyjątkowych wypadkach stanowić uzasadnioną podstawę kasacyjną, a mianowicie wówczas, gdy treść uzasadnienia orzeczenia sądu drugiej instancji jest tego rodzaju, że uchyla się spod kontroli kasacyjnej (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 4 stycznia 2007 r., V CSK 364/06, Lex nr 238975, z dnia 24 lutego 2006 r., II CSK 136/05, Lex nr 200973, z dnia 7 października 2005 r., IV CK 122/05, Lex nr 187124, z dnia 27 czerwca 2001 r., II UKN 446/00, OSNP z 2003 r., nr 7, poz. 182). Taki zarzut nie jest uzasadniony w stosunku do uzasadnienia wyroku zaskarżonego skargą kasacyjną, z którego wynika stanowisko tego Sądu co do kwestionowanego w apelacji faktu wystąpienia i wysokości szkody, istnienia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy dochodzoną szkodą a wadliwą decyzją administracyjną. Z uzasadnienia zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku wynika również to, że Sąd odwoławczy nie zakwestionował oceny Sądu Okręgowego wiarygodności i mocy dowodowej opinii biegłego Aleksandra W. wobec braku innych dowodów dotyczących wyceny nieruchomości. Brak rozpoznania wszystkich zarzutów zawartych w apelacji, co podniesiono w skardze kasacyjnej, może uzasadniać zarzut naruszenia przez sąd odwoławczy art. 378 § 1 k.p.c., który określa granice rozpoznania sprawy w postępowaniu apelacyjnym. W tych granicach sąd odwoławczy jest zobowiązany odnieść się do zarzutów zawartych w apelacji. Jednak w skardze kasacyjnej pozwany nie podniósł zarzutu naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 378 § 1 k.p.c. Nie są również uzasadnione, podniesione w związku z zarzutem naruszenia art. 328 § 2 k.p.c., zarzuty naruszenia art. 227 k.p.c. oraz art. 386 § 4 k.p.c. Art. 227 k.p.c. przewiduje, że przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie. Zarzut naruszenia tego przepisu jest uzasadniony wówczas, gdy sąd oddali wnioski dowodowe istotne dla rozstrzygnięcia sprawy (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., I UK 230/09, Lex nr 230/09, z dnia 7 marca 2001 r., I PKN 299/00, OSNP z 2002 r., nr 23, poz. 573) albo przeprowadzi dowody dla ustalenia faktów, które nie mają istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z

dnia 11 maja 2005 r., III CK548/04, Lex nr 151666). Skoro w sprawie nie zostały złożone wnioski dowodowe, które zostałyby pominięte przez Sądy obu instancji, to brak było podstaw do tego, aby wypowiadać się w tej kwestii w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Bezzasadny był także zarzut naruszenia art. 386 § 4 k.p.c., który określa treść wyroku sądu drugiej instancji m.in. w razie, gdy sąd pierwszej instancji nie rozpozna istoty sprawy. Naruszenie tego przepisu mogłoby mieć miejsce wówczas, gdyby sąd odwoławczy nie wydał orzeczenia przewidzianego w tym przepisie mimo stwierdzenia nierozpoznania istoty sprawy przez sąd pierwszej instancji, co w sprawie nie miało miejsca.

Nie jest uzasadniony zarzut naruszenia art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. Zarzut naruszenia prawa materialnego należy ocenić na podstawie dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych. Wbrew stanowisku zawartemu w skardze kasacyjnej, ustalony w sprawie stan faktyczny uzasadniał przyjęcie, że powodowie (ich poprzednicy prawni) doznali szkody wskutek wydania orzeczenia Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w N. z dnia 7 kwietnia 1953 r., w części co do której Wojewoda decyzją z dnia 30 marca 2000 r. stwierdził, że zostało ono wydane z rażącym naruszeniem prawa. Decyzja nadzorcza stwierdzającą wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa przesądza o istnieniu podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a., nie przesądza natomiast automatycznie o istnieniu pozostałych przesłanek tej odpowiedzialności wynikających z przepisów kodeksu cywilnego w związku z art. 160 § 2 k.p.a., tj. powstania szkody oraz istnienia normalnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. pomiędzy wadliwą decyzją administracyjną a dochodzoną szkodą (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC z 2004 r., nr 1, poz. 4, uzasadnienie uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, OSNC z 2007 r., nr 6, poz. 79 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, Lex nr 163987, z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 404/02, Lex nr 157282, z dnia 10 kwietnia 2008 r., IV CSK 5/08, Lex nr 371827). Szkada rzeczywista, o której stanowi art. 160 § 1 k.p.c., oznacza straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., tj. zmniejszenie aktywów poszkodowanego poprzez utratę określonych

składników majątkowych. Poprzednicy prawni powodów ponieśli szkodę - polegającą na utracie własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa - bezpośrednio w następstwie uprawomocnienia się wydanego z naruszeniem przepisów prawa orzeczenia Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w N. z dnia 7 kwietnia 1953 r. Orzeczenie to zostało wydane na podstawie przepisów dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (Dz.U. Nr 46, poz. 339), które przewidywały przejęcie przez Państwo, na podstawie decyzji administracyjnych, własności nieruchomości osób fizycznych. W konsekwencji na podstawie tej decyzji poprzednicy prawni powodów utracili prawo własności nieruchomości. Z uzasadnienia decyzji nadzorczej wynika, że brak było przesłanek, przewidzianych w powołanym wyżej dekrete, do przejęcia na własność Państwa nieruchomości należących do poprzedników prawnych powodów. Ostateczna decyzja administracyjna wydana przez Wojewodę w części w której stwierdzono, że orzeczenie Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w N. zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa, nie uchyliła skutków prawnych tego orzeczenia, które nadal pozostaje w obrocie prawnym i wiąże sądy powszechne. Oznacza to, że powodowie, jako następcy prawni właścicieli przejętych na własność Państwa nieruchomości, muszą znosić skutki prawne wynikające z wydanego z rażącym naruszeniem prawa orzeczenia - Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w N., a w konsekwencji nie posiadają żadnego tytułu prawnego do odzyskania przejętych przez Państwo nieruchomości. Nie mogą więc w drodze środków prawnych doprowadzić do zakwestionowania ewentualnych czynności prawnych z udziałem osób trzecich dotyczących przeniesienia prawa własności tych nieruchomości, czy też ustanowienia na rzecz tych osób innych praw rzeczowych, w tym prawa użytkowania wieczystego. Przeprowadzenie dowodów na okoliczność, że w stosunku do każdej z przejętych na własność Państwa nieruchomości nastąpiły nieodwracalne skutki prawne - co uważał za konieczne w sprawie pozwany Skarb Państwa - było więc zbędne dla ustalenia, że poprzednicy prawni

powodów ponieśli szkodę majątkową polegającą na bezpowrotnej utracie prawa własności nieruchomości przejętych z naruszeniem prawa na własność Państwa.

Odparcie powyższych zarzutów oznacza, że prawidłowe było rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego zarówno w zakresie przyjętej zasady odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wobec powodów, jak również co do wysokości poniesionej szkody. Ma to istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia o pozostałych zarzutach skargi kasacyjnej – naruszenia art. 67 § 2 k.p.c. w zw. z art. 11 i art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Według art. 67 § 2 k.p.c. za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej. Sąd Apelacyjny przyjął, że kompetencja Starosty N. do reprezentowania w sprawie Skarbu Państwa wynika z art. 11 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1 pkt 8 u.g.n. Dalsze rozważania należy poprzedzić uwagą, że starosta nie jest organem państwowej jednostki organizacyjnej, o której stanowi art. 67 § 2 k.p.c. Według przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) jest on przewodniczącym zarządu powiatu (art. 26 ust. 2), tj. organu wykonawczego powiatu, uprawnionym do reprezentowania powiatu (art. 34 ust. 1). Na mocy przepisów szczególnych jest on także uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 9 sierpnia 2000 r., I CKN 843/00, Lex Polonica nr 380637, z dnia 3 października 2002 r., I CKN 448/01, OSP z 2003 r., nr 7-8, poz. 99, uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2004 r., II CK 405/03, Lex nr 174135 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 462/07, Lex nr 424351). Potwierdza to treść art. 17 oraz 17a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.), które przewidują, że reprezentantami Skarbu Państwa są oprócz kierowników urzędów państwowych (innymi słowy organy jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa), także organy administracji publicznej oraz inne podmioty uprawnione na podstawie przepisów do reprezentowania Skarbu Państwa zgodnie z ich właściwością i w zakresie określonym w przepisach odrębnych. Takim

przepisem szczególnym jest art. 11 ust. 1 u.g.n., według którego z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Według natomiast art. 23 ust. 1 pkt 8 u.g.n. zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, z zastrzeżeniem art. 43 ust. 2 i 4, art. 57 ust. 1, art. 58-60 oraz 60a, starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w szczególności podejmują czynności w postępowaniu sądowym w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie. Wymienione w art. 11 ust. 1 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 8 u.g.n. kategorie spraw dotyczącą gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a więc spraw dotyczących własności tych nieruchomości, praw rzeczowych oraz obligacyjnych oraz wszelkich spraw dotyczących szeroko rozumianego zarządu tymi nieruchomościami. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażano stanowisko dotyczące szerokiej wykładni tego przepisu. Dotyczyło to jednak spraw ściśle związanych z własnością nieruchomości (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2004 r., III CSK 68/03, Lex nr 276235). W wyroku z dnia 27 czerwca 2002 r., IV CKN1183/00 (Lex nr 55079) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że reprezentacja Skarbu Państwa przez starostę, stosownie do przepisu art. 23 § 1 pkt 8 u.g.n., ogranicza się tylko do nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Zasób ten, zgodnie z art. 21 tej ustawy, nie obejmuje m.in. nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Z ustaleń faktycznych dokonanych przez Sąd Okręgowy i zaaprobowanych przez Sąd Apelacyjny wynika, że nieruchomości poprzedników prawnych powodów, przejęte na podstawie orzeczenia Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w N., w stosunku do którego Wojewoda stwierdził wydanie go z rażącym naruszeniem prawa, są częściowo w użytkowaniu wieczystym innych podmiotów. Ponadto, część tych nieruchomości nie stanowi obecnie własności Skarbu Państwa, dlatego również nie

wchodzi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Co jednak istotniejsze rozpoznawana sprawa nie dotyczyła „gospodarowania” nieruchomościami Skarbu Państwa, lecz odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną bezprawną decyzją administracyjną wydaną w dniu 7 kwietnia 1953 r. przez Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w N. o wyłączeniu poprzedników prawnych powodów na podstawie szczególnej regulacji prawnej zawartej w wymienionym wcześniej dekrete z 1949 r. Podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa stanowił art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 31), który to przepis przesądził, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za zobowiązania wynikające z decyzji albo związane z wykonaniem decyzji administracyjnych wydanych przed dniem wejściem w życie tych ustaw, tj. przed dniem 27 maja 1990 r. Przepis ten nie wskazuje jednak właściwej jednostki organizacyjnej, która powinna reprezentować Skarb Państwa w sprawach o odszkodowanie wynikające z wydania bezprawnej decyzji administracyjnej. Uwzględniając treść art. 67 § 2 k.p.c. Skarb Państwa powinna reprezentować w sprawie ta jednostka organizacyjna, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Jednakże jednostka organizacyjna Skarbu Państwa, która wydała wadliwą decyzję administracyjną – Prezydium Powiatowej Rady Narodowej – już nie istnieje. W przypadku postępowania sądowego obejmującego roszczenie związane z działalnością zlikwidowanej jednostki Skarb Państwa powinna reprezentować jednostka organizacyjna Skarbu Państwa, na którą przeszły kompetencje zlikwidowanej jednostki, z którymi związane jest dochodzone roszczenie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2002 r., IV CKN 1302/00, Lex nr 577494). Wadliwe orzeczenie, w stosunku do którego zapadła później decyzja nadzorcza Wojewody została wydana na podstawie przepisów powołanego wcześniej dekretu z dnia 27 lipca 1949 r., który został uchylony przez art. 18 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250). Ta ostatnia ustawa została natomiast uchylona ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 11, poz. 81). Od dnia 4 listopada 1971 r. nie istniała już podstawa prawna do przejmowania

na własność Państwa nieruchomości rolnych w trybie dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. (por. uzasadnienie postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2008 r., I OW 9/08, Lex nr 494209). Ustawa kompetencyjna z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy i organy administracji rządowej oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198) – obowiązująca w chwili wszczęcia procesu - nie określiła organu właściwego w sprawach wynikających z uchylonego wcześniej dekretu. Kompetencja starosty w tym zakresie nie wynikała także z przepisów powołanych w uzasadnieniu wyroku Sądu Okręgowego, a mianowicie art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), według którego do właściwości starosty przeszły, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jako zadania z zakresu administracji rządowej, określone w przepisach zadania urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej oraz zadania i kompetencje kierowników tych urzędów. Do zadań tych urzędów nie należały bowiem sprawy związane z uchylonym wcześniej dekretem z 1949 r. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.) kierownicy urzędów rejonowych wykonywali określone w ustawach szczególnych kompetencje rządowej administracji ogólnej. Wśród tych zadań art. 5 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, nie wymieniał kompetencji wynikających z uchylonego wcześniej dekretu z 27 lipca 1949 r. Skoro więc kompetencje te nie zostały przekazane do właściwości kierowników urzędów rejonowych nie mogły następnie przejść – po likwidacji tych urzędów – do właściwości starostów.

Uwzględniając powyższe uzasadniony jest wniosek, że po reformie administracji publicznej w 1989 r. obowiązujące przepisy nie określały organu, do którego właściwości przeszły kompetencje wynikające z przepisów uchylonego dekretu. Z tej przyczyny należy zastosować ogólne przepisy określające organy właściwe do reprezentowania Skarbu Państwa. Ponieważ sprawa dotyczyła odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wynikającej z wadliwej decyzji

administracyjnej wydanej przez organ administracji państwowej, uzasadniony jest wniosek, że właściwym organem, który powinien reprezentować w sprawie Skarb Państwa, jest wojewoda. W chwili wszczęcia postępowania sądowego obowiązywał bowiem art. 24 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 91, poz. 577 ze zm.), według którego do kompetencji wojewody należały wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, nie zastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji. Kompetencja wojewody wyprzedzała przy tym kompetencje Ministra Skarbu Państwa wynikającą z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej - Dz.U. Nr 141, poz. 943 ze zm. (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 1999 r., II CKN 124/98, niepubl., z dnia 19 czerwca 1999 r., II CKN 965/98, Lex Polonica nr 1622898 oraz uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2002 r. IV CKN 1302/00, Lex nr 577494).

W sprawie, w której wniesiono skargę kasacyjną, Skarb Państwa, w obu instancjach, był reprezentowany przez Starostę N. oraz Wojewodę przy czym żaden z tych organów nie uznawał swojej kompetencji do reprezentowania Skarbu Państwa. Sądy obu instancji, chociaż z odmiennym uzasadnieniem, przyjęły, że pozwany powinien być reprezentowany przez Starostę N., który został wymieniony obok pozwanego Skarbu Państwa w sentencji orzeczeń wydanych przez Sądy obu instancji. Tym samym Sąd Apelacyjny naruszył art. 67 § 2 k.p.c. oraz powołane w skardze kasacyjnej przepisy prawa materialnego, które zdaniem tego Sądu, uzasadniały właściwość Starosty N. do reprezentowania Skarbu Państwa. Powyższe uchybienie nie uzasadniało jednak uchylenia bądź zmiany zaskarżonego wyroku. Ze względu na materialnoprawną konstrukcję Skarbu Państwa jako osoby prawnej (art. 33 i 34 k.c.) stroną procesową jest zawsze Skarb Państwa niezależnie od liczby jednostek, które go reprezentowały (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 13 kwietnia 1983 r., IV CR 66/83, OSNC z 1984 r., nr 1, poz. 5 oraz z dnia 11 maja 1999 r., I CKN 1148/97, OSNC z 1999 r., nr 12, poz. 205). W sytuacji, gdy brak jest podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej co do zasady i wysokości, zaskarżony wyrok nie może być uchylony bądź zmieniony tylko dlatego, że wymienia niewłaściwy organ uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2003 r., II CKN 1398/00, Lex nr

109414). Skarga kasacyjna nie jest bowiem środkiem odwoławczym służącym rozstrzygnięciu sporu dotyczącego kompetencji do reprezentowania Skarbu Państwa pomiędzy organami jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa, czy też między nimi i innymi organami, powołanymi do reprezentowania Skarbu Państwa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2000 r. I CKN 250/00 (Lex nr 532099)). Jak wynika z powołanego postanowienia Sądu Najwyższego udział w procesie *stationes fisci* jest kwestią reprezentacji Skarbu Państwa i ma na celu zapewnienie Skarbowi Państwa możliwości obrony jego praw, co zostało w sprawie zapewnione, gdyż właściwy organ jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa (Wojewoda) brał udział w postępowaniu w obu instancjach.

Z tych przyczyn skarga kasacyjna została na podstawie art. 398¹⁴ § 1 k.p.c. oddalona albowiem wyrok, mimo częściowo błędnego uzasadnienia, opowiada prawu. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., art. 398²¹ k.p.c. oraz przepisów § 2 ust. 1 i 2 w zw. z § 12 ust. 4 pkt 3 i § 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 (Dz.U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.).