



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

31 maja 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Robert Stefanicki

w sprawie z powództwa H.M. i W.M.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Podlaskiemu i J.B.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 31 maja 2023 r.,
skargi kasacyjnej powodów
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku
z 22 października 2020 r., I ACa 786/19,

1. oddala skargę kasacyjną;

2. zasądza od H.M. i W.M. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej 2 700 (dwa tysiące siedemset 00/100) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym;

3. zasądza od H.M. i W.M. na rzecz J.B. 2 700 (dwa tysiące siedemset 00/100) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

M.M.

UZASADNIENIE

H.M. oraz W.M. wniesli o zasądzenie od Skarbu Państwa – Wojewody Podlaskiego oraz J.B., prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą R. [...] w N., na ich rzecz solidarnie kwoty 76 000 zł wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od 24 lutego 2014 r. do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za szkodę poniesioną w związku z przedłużającym się postępowaniem wywłaszczeniowym.

Wyrokiem z 13 września 2019 r. Sąd Okręgowy w Białymstoku oddalił powództwo (pkt I) i rozstrzygnął o kosztach procesu (pkt II-IV).

Wyrokiem z 22 października 2020 r. Sąd Apelacyjny w Białymstoku oddalił apelację pozwanych (pkt I) oraz rozstrzygnął o kosztach postępowania odwoławczego (pkt II-III).

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy, zgodnie z którymi H.M. oraz W.M. byli właścicielami nieruchomości gruntowej położonej w gminie C., oznaczonej jako działka o nr ewidencyjnym [...].

Decyzją z 23 listopada 2007 r. Wojewoda Podlaski ustalił Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w B. lokalizację drogi krajowej nr [...] W.-B.-A.-S., dla inwestycji polegającej na rozbudowie drogi krajowej nr [...] na odcinku J.-B. wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na terenie gminy T. i C., z jednoczesnym zatwierdzeniem projektu podziału nieruchomości, na określonych działkach. Na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 687) nieruchomość, należąca poprzednio do powodów, stała się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa.

Decyzją z 1 lutego 2010 r. Wojewoda Podlaski ustalił wysokość odszkodowania dla powodów w kwocie 953 611 zł, zgodnie z operatem szacunkowym z 2 października 2009 r. sporządzonym przez J.B. Na skutek odwołania powodów, decyzją z 21 października 2010 r. Minister Infrastruktury uchylił decyzję wojewody i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Decyzją z 22 czerwca 2011 r. Wojewoda Podlaski ustalił wysokość odszkodowania należnego powodom w kwocie 935 230 zł zgodnie z operatem szacunkowym z 12 kwietnia 2011 r. sporządzonym przez J.B. Na skutek odwołania powodów, decyzją z 30 grudnia 2011 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej po raz kolejny uchylił decyzję wojewody i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Decyzją z 24 lipca 2012 r. Wojewoda Podlaski ustalił wysokość odszkodowania dla powodów w kwocie 573 796 zł stosownie do operatu sporządzonego po raz kolejny przez J.B. Na skutek odwołania powodów, decyzją z 23 maja 2013 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej po raz trzeci uchylił decyzję wojewody i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Decyzją z 8 sierpnia 2013 r. Wojewoda Podlaski ustalił wysokość odszkodowania należnego powodom w kwocie 1 057 464 zł, wskazanej w operacie szacunkowym z 8 lipca 2013 r. sporządzonym przez firmę F. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w O., autorstwa M.W.

Biegła M.K. w opinii dla Sądu Okręgowego wskazała, że ceny nieruchomości w okresie 2 października 2009 r. – 8 lipca 2013 r. spadły o 13,362 %, zaś poziom zmiany – w stosunku do działki nr 10/1 – wynosi 90 779 zł. Według jej wyliczeń wartość wywłaszczonej nieruchomości powodów według cen z 8 lipca 2013 r. wynosiła 588 606 zł, zaś według cen z 2 października 2009 r. – 679 385 zł.

Ustosunkowując się do stanowiska powodów biegła skorygowała tylko błąd rachunkowy co ostatecznie wpłynęło na zmianę wniosków opinii w ten tylko sposób, że zmiana wartości miała wynieść 90 769 zł, a sama wartość na 8 lipca 2013 r. 588 546 zł, zaś na 2 października 2009 r. 679 315 zł.

Następnie Sąd Okręgowy ustalił, że decyzją z 31 marca 2014 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju orzekł wobec pozwanego J.B. karę dyscyplinarną w postaci nagany. Na skutek wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, decyzją z 2 marca 2016 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa utrzymał w mocy decyzję o nałożeniu kary, przyjmując, że pozwany nie wypełnił obowiązków, o których mowa w treści art. 175 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wyrokiem z 14 listopada 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę pozwanego J.B., a Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 29 sierpnia 2017 r. oddalił jego skargę kasacyjną. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił przy tym, że zasadniczy zarzut wobec rzeczoznawcy nie był uzasadniony, ponieważ przyjął on prawidłowo, zgodnie z planem zagospodarowania, że wywłaszczona nieruchomość miała charakter rolny.

Sąd Apelacyjny rozpoznając apelację powodów uznał, że nie wykazali oni szkody pozostającej w adekwatnym związku przyczynowym ze zdarzeniem szkodzącym. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że ogólny spadek cen nieruchomości w latach 2009-2013 jest okolicznością bezsporną, ale okoliczność ta nie miała istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy wobec prawidłowego ustalenia przeznaczenia i ceny wywłaszczanej nieruchomości przez Sąd Okręgowy.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie skargę kasacyjną wywiódł powód, zaskarżając go w całości.

Zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie art. 378 § 1 k.p.c., art. 327¹ § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., a także art. 363 § 2 k.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, a wynikające z błędnej wykładni art. 361 § 2 k.c.; art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 162); art. 2, 7 i 10 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 2 § 1 i 3 k.p.c., polegające na ich pominięciu i niedozwolonym rozciągnięciu kompetencji sądu cywilnego na obszar zastrzeżony dla organów administracyjnych; art. 415 i 417 k.c. w zw. z art. 6 k.c. przez ich błędną wykładnię.

W odpowiedziach na skargę kasacyjną pozwani wniesli o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw.

W uchwale składu siedmiu sędziów z 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05 Sąd Najwyższy wyjaśnił, że art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP mający zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem 1 września

2004 r., stanowi podstawę prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem i wykonaniem nieostatecznej decyzji organu podatkowego pierwszej instancji, następnie uchylonej. Z uchwały tej wyraźnie nawiązującej do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 wynika, że odpowiedzialność Skarbu Państwa co do zasady może być wiązana tylko z wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej i to pod warunkiem, że jej niezgodność z prawem została stwierdzona we „właściwym postępowaniu”. Natomiast odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem nieostatecznej decyzji administracyjnej, uchylonej w toku instancji, a następnie skorygowanej w toku instancyjnym, tak jak w niniejszej sprawie, może wchodzić w rachubę tylko wyjątkowo, o ile zostanie wykazane, że szkoda pozostaje adekwatnym następstwem nie tyle samego wydania nieostatecznej decyzji, ile jej <<wykonania>>. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie zachodzi. Oczywiście jest, że decyzja nieostateczna wojewody nie została wykonana, została natomiast ostatecznie skorygowana i zaakceptowana przez stronę co najmniej w tym znaczeniu, że strona jej nie zaskarżyła do sądu administracyjnego. Konstrukcja dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego – mająca podstawę w art. 78 Konstytucji RP – pozwoliła więc usunąć formalne wadliwości działania wojewody.

Powodowie nie domagali się również odszkodowania za niewydanie ostatecznej decyzji. Decyzja ostateczna została bowiem wydana, a jej prawidłowości nawet oni sami nie zakwestionowali. Niniejsza sprawa odróżnia się tym samym wyraźnie od sprawy rozstrzygniętej wyrokiem Sądu Najwyższego z 28 grudnia 2022 r., II CSKP 192/22.

Skarga kasacyjna jest jednak bezzasadna w całości z tej przede wszystkim przyczyny, że zarówno Sąd Okręgowy, jak i Sąd Apelacyjny prawidłowo ustaliły, że powodowie nie ponieśli żadnej szkody ani wskutek działania albo zaniechania władzy publicznej, ani wskutek działania rzeczoznawcy. Rzeczoznawca majątkowy dopuścił się wprawdzie uchybień, ale, co jest kluczowe dla rozstrzygnięcia, co do zasady trafnie określił przeznaczenie wywłaszczonej nieruchomości jako nieruchomości rolnej. Wbrew twierdzeniom strony powodowej odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość rolną nie mogło być więc ustalone w wysokości właściwej dla nieruchomości usługowej.

Całkowicie chybione są też zarzuty wykazujące wadliwość ustaleń opartych na opinii biegłej sądowej. Biegła sądowa przyjęła wprawdzie pierwotnie błędne metodologicznie podstawy ustalenia odszkodowania, skoro zamiast posiłkować się wycenami nieruchomości sąsiednich w pasie budowanej drogi ekspresowej [...]– posiłkowała się dość dowolnie dobieranymi wycenami nieruchomości z całej Polski – niemniej z akt sprawy wynika (k. 1023-1032), że uzupełniająca opinia tej biegłej – wykonana została już zgodnie z zarządzeniem Sądu Okręgowego i uwzględniła m.in. zastrzeżenia do opinii strony powodowej. W szczególności biegła sporządziła ją na podstawie 82 decyzji udostępnionych biegłej przez Wojewodę Podlaskiego, dotyczących odszkodowań za podobne nieruchomości wywłaszczane pod budowę drogi ekspresowej S8. Z wykonanej na tej podstawie analizy porównawczej wynika jednoznacznie, że kwota, którą powodowie faktycznie uzyskali w 2013 roku – nawet uwzględniając spadek cen – była wyższa niż kwoty uzyskane przez innych właścicieli podobnych nieruchomości. Trafnie w tej sytuacji Sąd Apelacyjny uznał, że nie istnieje związek przyczynowy między wadliwym działaniem pozwanego rzeczoznawcy, a szkodą dochodzoną przez powodów.

Z powyższych względów, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji. O kosztach procesu orzeczono zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu wyrażoną w art. 98 k.p.c.

(R.N.)

[ms]