



Sygn. akt IV CSK 412/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Beata Janiszewska (przewodniczący)

SSN Joanna Misztal-Konecka

SSN Tomasz Szanciło (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. C.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 22 marca 2019 r.,

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

I oddala skargę kasacyjną;

**II zasądza od A. C. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii
Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 2.700 zł (dwa tysiące
siedemset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód A. C. wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody (...) kwoty 100.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami tytułem częściowego odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości położonych w B. przy ul. L., tj. działek o nr geod. 42/6, 42/7 i 42/9, o łącznej powierzchni 2.727 m², należących do K. i A. C. - na podstawie decyzji wywłaszczeniowej z dnia 8 września 1977 r., uznanej następnie jako wydanej z naruszeniem prawa na podstawie decyzji Wojewody (...) z dnia 11 czerwca 2013 r., a także o zasądzenie od pozwanego kosztów procesu.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie zwrotu kosztów procesu. Podniósł, że decyzja została uznana za wydaną z naruszeniem prawa jedynie z przyczyn formalnych, a gdyby została podjęta zgodnie z prawem, także prowadziłaby do wywłaszczenia małżeństwa C., co stanowi o braku adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem szkodzącym a szkodą. Nadto odszkodowanie za wywłaszczenie, wypłacone w 1977 r., było wystarczające, a w skład ww. działek wchodziła działka nr 229/20, która została właścicielom fizycznie zwrócona.

Wyrokiem z dnia 29 września 2016 r. Sąd Okręgowy w B. zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 83.660,27 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 29 września 2016 r. do dnia zapłaty i orzekł o kosztach procesu, oddalając powództwo w pozostałej części.

Sąd Okręgowy ustalił, że na mocy aktu własności ziemi z dnia 30.12.1972 r. K. i H. C. nabyli nieruchomości o łącznej powierzchni 9,6902 ha. Decyzją z dnia 8 września 1977 r. Prezydent Miasta B. orzekł o wywłaszczeniu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości należących do małżonków o nr działek 42/6, 42/7 i 42/9, za odszkodowaniem w wysokości 39.269 st. zł. W dniu 7 sierpnia 2008 r. K.C. zmarł, a spadek po nim nabyli H. C., M. K., S. C., A. W., A. C. i E. N. Wnioskiem z dnia 14 maja 2012 r. zwrócili się oni do Wojewody (...) o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta B. z dnia 8 września 1977 r. w części dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości dawniej oznaczonej nr 42/6, 42/7 i 42/9. Decyzją z dnia 11 czerwca

2013 r. Wojewoda (...) stwierdził, że w zaskarżonym zakresie decyzja została wydana z naruszeniem prawa, przy czym nie jest możliwe stwierdzenie jej nieważności, ponieważ decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Wskazał, że brak było podstaw do wydania decyzji wywłaszczeniowej, a przeniesienie jej własności na Skarb Państwa winno nastąpić w drodze czynności cywilnoprawnej, gdyż nie było wątpliwości co do własności nieruchomości (właściciele dysponowali aktem własności ziemi), a jednocześnie wyrażali zgodę na sprzedaż po cenie oszacowania. Stanowiło to rażące naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.; dalej: ustawa wywłaszczeniowa, u.w.n.), w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Nieco wcześniejszą decyzją (z dnia 17 grudnia 2012 r.) Starosta Powiatu B. orzekł o zwrocie na rzecz ww. osób działki nr 229/20, o powierzchni 0,0446 ha, która dawniej wchodziła w skład działek nr 42/6, 42/7 i 42/9. Powód przyznał, że odszkodowanie za wywłaszczenie winno zostać pomniejszone o wartość zwróconej działki.

Umowami z dnia 23 grudnia 2013 r. pozostali spadkobiercy przenieśli na rzecz powoda wierzytelność przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...) z tytułu roszczeń odszkodowawczych wynikających z wydania decyzji z dnia 8 września 1977 r. o wywłaszczeniu nieruchomości nr 42/6, 42/7 i 42/9, a więc powód posiada legitymację czynną co do całości roszczenia. Ustalając wysokość odszkodowania, Sąd Okręgowy w całości oparł się na opiniach biegłych sądowych. Uznał, że powództwo zasługiwało na uwzględnienie w części. Zaznaczył, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Za szkodę będącą następstwem wadliwej decyzji administracyjnej, której niezgodność z prawem została stwierdzona decyzją nadzorczą, Skarb Państwa odpowiada zatem na podstawie art. 160 k.p.a., a wszystkie te przesłanki odpowiedzialności tego podmiotu zostały spełnione. Po stronie powoda wystąpiła szkoda, gdyż jego poprzednicy prawni zostali pozbawieni prawa własności nieruchomości. Brak kwestionowania decyzji wywłaszczeniowej przez ówczesnych właścicieli nie przesądza o braku szkody, nie

implikuje to bowiem akceptacji podmiotu co do błędnego działania organu skutkującego uszczerbkiem w jego dobrach. Występuje też adekwatny związek przyczynowy pomiędzy wydaniem wadliwej decyzji a szkodą. Argumentacja, że przedmiotowe nieruchomości i tak podlegałyby wywłaszczeniu, bez względu na błędy formalne popełnione przez organ w toku wydawania decyzji z dnia 8 września 1977 r., a więc dotycząca legalnego alternatywnego zachowanie sprawcy, nie może jednak odnieść skutku. Nieważność tej decyzji wywłaszczeniowej wynikała z braku uprzedniego zwrócenia się do właścicieli o przeniesienie własności nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej, zgodnie z art. 6 ust. 1 u.w.n., chociaż kwestia przysługiwania małżonkom C. prawa własności nieruchomości nie budziła żadnych wątpliwości ze względu na posiadany przez nich akt własności ziemi. Jednocześnie małżonkowie wyrażali zgodę na sprzedaż po cenie oszacowania. Istnieje zatem uzasadnione przypuszczenie, graniczące z pewnością, że propozycja zawarcia umowy cywilnoprawnej byłaby przez nich zaakceptowana, a zatem decyzja wywłaszczeniowa w ogóle nie byłaby wobec nich wydana. Legalne alternatywne zachowanie sprawcy występuje wówczas, gdy zostanie wykazane w sposób dostatecznie pewny, że w wypadku niedopuszczenia się naruszeń ważących na braku legalności pierwotnej decyzji zostałaby wydana inna decyzja, na tej samej podstawie prawnej, w tym samym terminie i o tej samej treści. Z takiego założenia wynika, że prawdopodobieństwo innego toku zdarzeń praktycznie nie występuje, ekwiwalenty (świadczenia) wyliczone według tych samych zasad byłyby takie same, zatem, mimo potwierdzenia decyzją nadzorczą wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa, nie doszłoby do wyrządzenia szkody wymagającej naprawienia. Niemniej sprawca nie może się odwołać do przyczyny wyłączającej odpowiedzialność odszkodowawczą, jeżeli dopuścił się naruszeń norm zapobiegających wyrządzeniu szkody, które miały charakter gwarancyjny dla poszkodowanego. Taki charakter mają zwłaszcza przepisy umożliwiające skorzystanie ze środków ochrony prawnej. Powinnością sądu każdorazowo jest antycypacyjne wyjaśnienie, czy gdyby im nie uchybiono, istniała możliwość podjęcia przez poszkodowanego działań realnie zapobiegających wyrządzeniu szkody, bądź ograniczających jej rozmiary.

W wyniku apelacji wniesionej przez pozwanego Sąd Apelacyjny w (...), wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2017 r., zmienił zaskarżony wyrok w punkcie zasądzającym część roszczenia w ten sposób, że oddalił powództwo, a także rozstrzygnął o kosztach postępowania pierwszoinstancyjnego i odwoławczego. Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia Sądu Okręgowego dotyczące bezprawności działania pozwanego, jak i to, że stwierdzenie przez uprawniony organ administracyjny niezgodności decyzji administracyjnej z prawem nie przesądza jeszcze o wystąpieniu normalnego związku przyczynowego - co do tej przesłanki konieczne jest przeprowadzenie oceny, o której mowa w art. 361 § 1 k.c., w tym wypadku w ramach zagadnienia związku kondycyjnego i konstrukcji tzw. przyczyny zapasowej (tzw. *causa superveniens*) i jej odmiany nazywanej teorią legalnego alternatywnego zachowania sprawcy. Zdarzenie, które zostało pozbawione możliwości wystąpienia, lub oddziaływania, wskutek rzeczywiście działającej przyczyny, czyli przyczyna zapasowa (rezerwowa), dotyczy zawsze innych zdarzeń lub stanów rzeczy, późniejszych względem dotychczasowej przyczyny. Powołując się na poglądy przedstawione w orzecznictwie, Sąd Apelacyjny wskazał, że rzeczą pozwanego było wykazanie, że nawet gdyby postępowanie wywłaszczeniowe przebiegło zgodnie z prawem, to i tak doprowadziłoby do utraty własności nieruchomości wywłaszczonej za ten sam ekwiwalent pieniężny. Niezbędne było więc ustalenie, czy utrata własności i tak musiałaby nastąpić, czyli gdyby przeprowadzono postępowanie wywłaszczeniowe bez uchybień formalnych, z pewnością doszłoby do zawarcia umowy w trybie art. 6 ust. 1 u.w.n. Analiza dokumentów w postaci protokołu z rokowań z dnia 21 kwietnia 1977 r., protokołu rozprawy wywłaszczeniowej z dnia 4 lipca 1977 r., operatu szacunkowego, decyzji o wywłaszczeniu i decyzji nadzorczej Wojewody (...) z dnia 11 czerwca 2013 r. doprowadziła Sąd Apelacyjny do wniosku, że K. i A. C. godzili się w trakcie rokowań prowadzonych w trybie art. 6 ust. 1 u.w.n. na wywłaszczenie nieruchomości nr 42/6 i 42/9, stanowiących ich własność za cenę oszacowania (23.530 zł), wynikającą z operatu szacunkowego. Wnosili również o nabycie przez Skarb Państwa dodatkowo działki nr 42/7, gdyż - wobec utraty własności działek podlegających wywłaszczeniu - utraciła ona dla nich znaczenie gospodarcze. Ta działka została oszacowana na kwotę 15.739 zł. Z decyzji o wywłaszczeniu wynika,

że poprzednikom prawnym powoda przyznano odszkodowanie w wysokości wynikającej z operatów szacunkowych. Okoliczności towarzyszące wydaniu wadliwej decyzji mają dla wyniku sprawy istotne znaczenie dlatego, że to wadliwa decyzja wskazywana jest jako źródło szkody. Organ nadzorczy nie dokonał negatywnej weryfikacji wywłaszczenia z przyczyn merytorycznych i nie stwierdził braku podstaw do uwzględnienia wniosku podmiotu domagającego się wywłaszczenia. W decyzji nadzorczej nie dopatrzono się - zarzucanego przez następców prawnych A. i K. C. - naruszenia art. 15, 20 ust. 2, art. 22 ust. 1 pkt 5 u.w.n., poprzez niedokonanie oceny czy nieruchomości wskazana we wniosku była rzeczywiście niezbędna na cele wywłaszczenia. Twierdząc w toku postępowania i w odpowiedzi na apelację, że nieruchomości została wywłaszczona na cel, który nie uzasadniał wywłaszczenia, powód nie udowodnił tej okoliczności. Wbrew jego stanowisku, okoliczność ta nie wynika z opinii biegłego sądowego, który wskazywał, że już w 1974 r., a więc przed wydaniem wadliwej decyzji, rozpoczęto budowę domu mieszkalnego na działce sąsiedniej nr 404. Nadto działka nr 235, utworzona częściowo z działek wywłaszczonych, zajęta jest obecnie pod ogród działkowy, ale taki charakter zyskała właśnie po wywłaszczeniu nieruchomości powodów na ten cel. Również z dołączonych akt administracyjnych Starostwa Powiatowego w B. wynika, że wywłaszczona nieruchomości wchodzi obecnie w skład działek nr 234 i 235, stanowiących własność Gminy B., w użytkowaniu wieczystym Krajowej Rady Polskiego Związku (...) i jest zajęta pod Rodzinny Ogród Działkowy im. L. w B. Ponadto odzyskanie nieruchomości zbytej na podstawie art. 6 ust. 1 u.w.n., z powołaniem się na niezużycie nieruchomości na cel społeczny, wymaga zachowania odpowiedniego trybu, mianowicie wydania ostatecznej decyzji administracyjnej przez właściwy organ administracji państwowej. W niniejszej sprawie decyzją z dnia 17 grudnia 2012 r. Starosta Powiatu B. orzekł jedynie o zwrocie na rzecz spadkobierców małżeństwa C. działki nr 229/20, która dawniej wchodziła w skład działki nr 42/7, mimo że wniosek dotyczył całej wywłaszczonej nieruchomości. Treść tej decyzji, w powiązaniu z materiałem dowodowym, nie pozwala uznać, aby nieruchomości została wywłaszczona na cel, który nie uzasadniał wywłaszczenia. Cała wywłaszczona nieruchomości miała bowiem powierzchnię 0,2727 ha, zaś zwrócona działka - 0,0446 ha. Przedmiotem

wywłaszczenia była działka nr 42/9, o powierzchni 0,1405 ha, zabudowana obecnie w niewielkiej części budynkiem mieszkalnym na działce 404, w pozostałej części zabudowana budynkami działkowymi i zagospodarowana na ogrody działkowe oraz działka nr 42/6, o powierzchni 0,0229 ha, zajęta w części na drogę, zaś działkę nr 42/7, o powierzchni 0,1093 ha, zabudowaną obecnie budynkami mieszkalnymi, wywłaszczono na wniosek poprzedników prawnych powodów. W decyzji nadzorczej Wojewoda (...) nie uznał też, aby doszło do rażącego naruszenia art. 22 u.w.n. poprzez niewyznaczenie rozprawy z udziałem biegłych i niedokonanie oceny operatu szacunkowego. Aczkolwiek faktycznie biegli nie byli obecni na rozprawie, to uchybienie to pozostało bez wpływu na wysokość przyznanego odszkodowania. A. C., która działała również w imieniu męża, wyrażała zgodę na wywłaszczenie i nie kwestionowała wysokości ustalonego odszkodowania, została też pouczona o środkach odwoławczych.

W świetle tych okoliczności Sąd Apelacyjny uznał, że gdyby wniosek został rozpoznany bez naruszenia przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i decyzja nie byłaby obarczona stwierdzonymi wadami prawnymi, nieruchomości podlegałyby wywłaszczeniu w trybie art. 6 ust. 1 zd. 1 u.w.n. Pewne byłoby również, że wówczas K. i A. C. uzyskaliby taką samą kwotę odszkodowania, nie miało więc znaczenia, czy do wywłaszczenia doszłoby poprzez dobrowolne odstąpienie nieruchomości i zawarcie umowy nabycia nieruchomości, czy w wyniku wydania decyzji. Powód nie poniósł więc szkody. Poza tym K. i A. C. nie ubiegali się w toku postępowania wywłaszczeniowego o nieruchomość zamienną w oparciu o art. 10 ust. 1 u.w.n. Dlatego też Sąd Apelacyjny podzielił zarzuty obrazy art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 160 § 2 k.p.a. i art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy nowelizującej z dnia 17 czerwca 2004 r.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku w całości wniósł powód, zarzucając:

1) obrazę prawa materialnego, tj. art. art. 361 § 1 w zw. z art. 6 k.c. i w zw. z art. 160 § 2 k.p.a. oraz art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw, poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że w sprawie nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy

między wydaniem wadliwej decyzji wywłaszczeniowej a szkodą w postaci utraty własności nieruchomości, albowiem, niezależnie od formalnej wadliwości decyzji wywłaszczeniowej, Skarb Państwa wykazał w sposób dostatecznie pewny, iż w wypadku niedopuszczenia się naruszeń ważących na braku legalności pierwotnej decyzji zostałaby wydana inna na tej samej podstawie prawnej, w tym samym terminie i o tej samej treści;

2) naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 233 § 1 w zw. z art. 328 § 2 oraz art. 382 i 386 § 1 k.p.c., w następstwie którego doszło do nieprzestrzegania kompetencji rozpoznawczych i kontrolnych sądu odwoławczego i niespełnienia jego procesowej funkcji (art. 382 k.p.c.) oraz pominięcia części materiału zebranego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym poprzez oparcie rozstrzygnięcia o kwestionowanej przez powoda zasadności wywłaszczenia na wskazane w niej cele na treści decyzji zwrotowej z 2012 r. wraz z jej uzasadnieniem i zafałszowanie w tym zakresie treści uzupełniającej opinii biegłego sądowego W. J., chociaż wydanie decyzji zwrotowej w 2012 r., a więc w czasie postępowania nadzorczego, stanowiło dodatkowy dowód, że wywłaszczenie nastąpiło jedynie w niewielkiej części na cele wskazane w decyzji wywłaszczeniowej, a z uzupełniającej opinii biegłego wynikało, że na cele wywłaszczenia została wykorzystana jedynie część działki nr 42/9, o powierzchni około 800 m², albowiem jej pozostała część, o powierzchni 540 m², została wcześniej przekazana w użytkowanie wieczyste jako działka nr 404.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie apelacji pozwanego oraz zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego według norm przepisanych, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od powoda kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Problematyka w niniejszej sprawie dotyczy legalnego alternatywnego zachowania sprawcy, stanowiącego szczególny rodzaj przyczyny rezerwowej szkody, na co powołał się Sąd Apelacyjny, zmieniając wyrok Sądu Okręgowego.

Zdarzenie, które zostało pozbawione możliwości wystąpienia lub oddziaływania, wskutek rzeczywiście działającej przyczyny, jest określane w nauce mianem przyczyny zapasowej albo rezerwowej (tzw. *causa superveniens*). Tego dotyczyły wszystkie zarzuty procesowe i materialne podniesione w skardze kasacyjnej.

Generalnie, przyjmuje się, że legalne alternatywne zachowanie sprawcy występuje wówczas, gdy zostanie wykazane w sposób dostatecznie pewny, iż w wypadku niedopuszczenia się naruszeń ważących na braku legalności (w znaczeniu: zgodności z prawem) pierwotnej decyzji zostałaaby wydana inna na tej samej podstawie prawnej, w tym samym terminie i o tej samej treści (zob. np. wyrok SN z dnia 4 marca 2010 r., I CSK 380/09, niepubl.; wyrok 7 sędziów SN z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11, OSNC 2013, nr 9, poz. 110). W orzecnictwie widoczny jest rozdzźwięk odnośnie do dopuszczalności powoływania się przez osobę, której odpowiedzialność odszkodowawcza jest rozpatrywana, na przyczynę rezerwową szkody jako ograniczającą lub wyłączającą jej odpowiedzialność lub jako okoliczność wpływającą na rozmiar szkody. W pierwszym nurcie lokuje się *causae superveniens* w płaszczyźnie związku przyczynowego i neguje się dopuszczalność skutecznego powołania się sprawcy na możliwość powiązania skutków szkody z przyczyną rezerwową (zob. wyroki SN: z dnia 16 lutego 1965 r., I PR 330/64, OSNCP 1965, nr 11, poz. 194, z dnia 28 lutego 1974 r. II PR 61/74, OSP 1974, nr 9, poz. 195, z dnia 19 września 1997 r., III CKN 140/97, niepubl. i z dnia 10 lutego 2010 r., V CSK 272/09; uchwałę SN z dnia 24 października 1973 r., III PZP 26/73, OSNC 1974, nr 5, poz. 84). W drugim nurcie wskazuje się na możliwość uwzględnienia przyczyny rezerwowej w ramach ustalania rozmiaru szkody, przy czym w części judykatów za odmianę przyczyny rezerwowej przyjmuje się legalne zachowanie alternatywnego. Niezależnie jednak, czy kategorię tę traktować jako przypadek przyczynowości rezerwowej, czy jako samodzielną okoliczność oddziałującą na odpowiedzialność sprawcy, można ogólnie powiedzieć, że przy legalnym zachowaniu alternatywnym chodzi o sytuację, w której sprawca powołuje się na to, iż mimo bezprawności jego zachowania wyrządzającego szkodę, szkoda ta powstałaby również wówczas, gdyby zachował się zgodnie z prawem (wyrok 7 sędziów SN z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11, OSNC 2013, nr 9, poz. 110). Jednocześnie w części

judykatów wykluczono dopuszczalność takiego zarzutu wówczas, gdy rzeczywiste zachowanie sprawcy stanowiło naruszenie norm mających zapobiegać szkodzie, której naprawienie jest od niego dochodzone. Uwzględnienie w takiej sytuacji zarzutu pozwanego podważałoby bowiem gwarancyjną funkcję tych norm, które są tak konstruowane, aby zapewnić podmiotom potencjalnie zagrożonym środki ochrony ich praw (zob. wyroki SN: z dnia 14 stycznia 2005 r., II CK 193/04, OSP 2006, nr 7-8, poz. 89, z dnia 11 stycznia 2006 r., III CK 325/05, niepubl., z dnia 15 kwietnia 2010 r., II CSK 544/09, OSNC-ZD 2010, nr 9, poz. 10).

Z powyższego wynika, że chodzi o sytuację, w której prawdopodobieństwo innego toku zdarzeń praktycznie nie występuje, ekwiwalenty (świadczenia) wyliczone według tych samych zasad byłby takie same, zatem, mimo potwierdzenia decyzją nadzorczą wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa, nie doszłoby do wyrządzenia szkody wymagającej naprawienia. Podkreślić należy przy tym tendencję orzecznictwa do weryfikacji, przy ocenie legalnego alternatywnego zachowania sprawcy, jego wcześniejszych działań (zaniechań) skutkujących wydaniem decyzji wadliwej. Powinnością sądu każdorazowo jest antycypacyjne wyjaśnienie, czy gdyby im nie uchybiono, istniała możliwość podjęcia przez poszkodowanego działań realnie zapobiegających wyrządzeniu szkody, bądź ograniczających jej rozmiary (zob. wyroki SN: z dnia 14 stycznia 2005 r., III CK 193/04, OSP 2006, nr 7-8, poz. 89, z dnia 24 maja 2012 r., II CSK 558/11, OSP 2013, nr 9, poz. 92, z dnia 14 marca 2014 r., III CSK 152/13, niepubl.).

Zdarzeniem wyrządzającym szkodę jest w tym wypadku wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, przy czym jeżeli zostanie stwierdzone, że ta decyzja została wydana z naruszeniem prawa, oznacza to, iż doszło do bezprawnego działania Skarbu Państwa, ale nie przesądza to o jego cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej. Orzeczenie nadzorcze (decyzja) stwierdzające wydanie decyzji z naruszeniem prawa wiąże sąd cywilny wyłącznie w zakresie istnienia przesłanki odpowiedzialności określonej w nieobowiązującym już art. 160 § 1 k.p.a. Nie przesądza to jednak o istnieniu związku przyczynowego między wadliwą decyzją a szkodą, której naprawienia dochodzi się w procesie, ani o powstaniu szkody. Odesłanie zawarte w ówczesnym art. 160 § 2 k.p.a. do przepisów kodeksu cywilnego dotyczyło dalszych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej.

W związku z tym sąd cywilny rozpatrujący sprawę przeciwko Skarbowi Państwa powinien ustalić pozostałe przesłanki odpowiedzialności tego podmiotu, tj. szkody i istnienia adekwatnego (normalnego) związku przyczynowego między bezprawnym zachowaniem organu Skarbu Państwa a szkodą (art. 361 k.c.). W ramach badania odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa sąd powinien również ustalić, mając na uwadze treść art. 361 § 1 k.c., czy szkoda powstałaby również, gdyby została wydana decyzja zgodna z prawem lub zaistniałoby inne zdarzenie, którego skutki byłyby równoważne zaistniałym w wyniku wydania wadliwej decyzji, przy czym musi zachodzić hipoteza granicząca z pewnością, że ta alternatywna decyzja lub zdarzenie miałoby miejsce. Nie jest wystarczające wykazanie z tylko wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia zdarzenia stanowiącego przyczynę rezerwową. Dopuszczenie możliwości powołania się w procesie odszkodowawczym na tzw. przyczynę rezerwową nie oznacza bowiem obowiązku jej uwzględniania, a zależy to od okoliczności danej sprawy, przy czym dowód pewności jej zaistnienia spoczywa na pozwanym, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 6 k.c.

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy trzeba wskazać, że podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty dotyczyły - zdaniem skarżącego (powoda) - iż w stanie faktycznym niniejszej sprawy nie można mówić o takiej przyczynie.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 u.w.n. wywłaszczenie było dopuszczalne, jeżeli wywłaszczana nieruchomość była ubiegającemu się o wywłaszczenie niezbędna na cele użyteczności publicznej, na cele obrony państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych, a na obszarze miasta mogła być również wywłaszczona nieruchomość lub kompleks nieruchomości niezbędny dla planowej realizacji na ich terenie budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego. Jednak, w świetle art. 6 zd. 1 u.w.n., ubiegający się o wywłaszczenie obowiązany był przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego wystąpić do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości i w razie porozumienia zawrzeć z nim w formie prawem przepisanej umowę nabycia nieruchomości za cenę nie wyższą od ustalonej według zasad odszkodowania przewidzianych w niniejszej ustawie lub umowę zamiany nieruchomości według zasad tej ustawy.

W ustawie przewidziane były dwa powyższe tryby przejęcia przez Skarb Państwa nieruchomości, tj. w drodze zawarcia umowy cywilnej i wydania decyzji wywłaszczeniowej (w założeniu - w takiej kolejności). Niezależnie jednak od trybu postępowania cena lub odszkodowanie powinny być takie same, ustalane na podstawie wyceny dokonywanej przez biegłych z listy wojewody. Tak więc cena, jaką właściciel mógł uzyskać w wypadku zawarcia ze Skarbem Państwa umowy zbycia nieruchomości, nie mogła być wyższa od odszkodowania, jakie przysługiwałoby w wypadku wywłaszczenia decyzją administracyjnej. Nie można przy tym zapominać, że także nieruchomość zbytą na podstawie art. 6 u.w.n. uważa się za nieruchomość wywłączoną w rozumieniu przepisów tej ustawy.

Prawidłowo więc Sąd Apelacyjny dokonał analizy stanu faktycznego pod kątem konstrukcji przyczyny rezerwowej, zważywszy, że prawidłowy tok postępowania powinien doprowadzić do zawarcia umowy cywilnoprawnej, nie zaś do wydania decyzji o wywłaszczeniu, a następnie ustalając, czy gdyby nie doszło do wydania wadliwej decyzji administracyjnej, skutek byłby dokładnie taki sam.

Sprawa dotyczy trzech nieruchomości (działek) nr: 42/6, 42/7 i 42/9. W dniu 21 kwietnia 1977 r. został sporządzony protokół z rokowań, na których stawiała się A. C., działająca w imieniu własnym i K. C., i oświadczyła, że wyraża zgodę na sprzedaż działek na rzecz Skarbu Państwa za cenę szacunkową, tj. działek nr 18/2, 60, 42/6 i 42/9, i wniosła dodatkowo o wywłaszczenie działki 42/7, z uwagi na brak dojazdu do niej po dokonanym wywłaszczeniu. Proponowana kwota odszkodowania za działki nr 42/6 i 42/9 to kwota 23.530 zł (k. 93-93v). Natomiast w dniu 4 lipca 1977 r. odbyła się rozprawa, w której wzięła udział m.in. A. C., podczas której stawający oświadczyli, że wyrażają zgodę na sprzedaż działek na rzecz Skarbu Państwa za cenę szacunkową i wniesli o doszacowanie zboża, owsa i kartofli, a poinformowano ich, że będą to mogli zebrać na gruncie (protokół k. 94-94v). Natomiast zakwestionowaną decyzją z dnia 8 września 1977 r. Prezydent Miasta B. wywłaszczył m.in. działki nr 42/6, 42/7 i 42/9, należące do małżeństwa C., za kwotę 39.269 zł (nr 42/6 - 3.298 zł, nr 42/7 - 15.739 zł, nr 42/9 - 20.232 zł), albowiem były one niezbędne pod ogród działkowy, zgodnie z decyzją Urzędu Miasta z dnia 9 stycznia 1976 r., stwierdzającą plan realizacyjny, a nabycie nieruchomości na drodze umowy cywilnoprawnej okazało się niemożliwe z uwagi

na brak dokumentów własności. Oczywistym jest, że ta decyzja była nieprawidłowa, co stwierdzono decyzją Wojewody (...) z dnia 11 czerwca 2013 r.

Z powyższego wynika jednoznacznie, że poprzednicy prawni powoda wprost wyrazili zgodę na zbycie działek nr 42/6 i 42/9 za określoną kwotę, ustaloną w oparciu o wyceny biegłych, których nie kwestionowali. Podkreślić przy tym należy, że sama nieobecność biegłych na rozprawie wywłaszczeniowej stanowi naruszenie art. 22 u.w.n., jednakże takie naruszenie należy rozważyć w kontekście całości postępowania w przedmiocie wywłaszczenia nieruchomości. Tylko wówczas, gdy zostanie wykazane, że nieobecność biegłych na rozprawie miała wpływ na wysokość ustalonego odszkodowania, można uznać, że z tej przyczyny doszło do rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (wyrok NSA z dnia 10 lipca 2014 r., I OSK 2946/12, niepubl.). Bez znaczenia pozostawało więc, że w rozprawie w dniu 4 lipca 1977 r. nie wzięli udziału biegli, jako że kwota wyceny nie była w ogóle przedmiotem sporu, co oznacza, że to uchybienie nie stanowiło rażącego naruszenia prawa w rozumieniu powołanego przepisu. Natomiast trzecia działka (nr 42/7) została objęta wnioskiem małżeństwa C. o wywłaszczenie, albowiem nie była początkowo objęta postępowaniem wywłaszczeniowym - doszło do tego na wyraźne żądanie poprzedników prawnych powoda. Również w jej wypadku doszło do wykonania stosownej wyceny, na podstawie której została ustalona kwota odszkodowania, która to kwota nie była przedmiotem sporu. O zamiarze małżeństwa C. świadczy odwołanie m.in. K. C. z dnia 15 września 1977 r., w którym wskazał on, że wykup nie dotyczy całych działek, bo są zostawiane „końcówki” (k. 96-96v). Jednocześnie z decyzji o wywłaszczeniu wynika, że poprzednikom prawnym powoda przyznano odszkodowanie w wysokości wynikającej z operatów szacunkowych.

W sprawie zachodzi więc nie tyle wysokie prawdopodobieństwo, ile pewność, że gdyby nie została wydana decyzja wywłaszczeniowa, poprzednicy prawni powoda znaleźliby się w tej samej sytuacji, jaka zaistniała w wyniku tej decyzji. Brak przyczyny rezerwowej oznaczałby niemożność wykluczenia sytuacji, że gdyby nie wadliwość postępowania wywłaszczeniowego, a w konsekwencji wydanie decyzji w tym przedmiocie, małżonkowie C., dobrowolnie przenosząc prawo własności od nieruchomości (które im niewątpliwie przysługiwało), uzyskaliby wyższą cenę niż

kwota wypłaconego odszkodowania bądź uzyskaliby w zamian inną nieruchomość, którą posiadaliby po dzień dzisiejszy. Niezależnie od tego, że nie występowali oni o przyznanie takiej nieruchomości, to Sąd Apelacyjny słusznie ocenił, że gdyby organ administracyjny nie wydał zakwestionowanej decyzji, doszłoby do wywłaszczenia w trybie art. 6 u.w.n. na tych samych warunkach, na jakich doszło do wywłaszczenia w drodze decyzji administracyjnej. Wbrew zarzutom powoda, pozwany w jednoznaczny sposób wykazał tę okoliczność.

Nie doszło przy tym do naruszenia norm mających zapobiegać szkodzie, której naprawienie jest od niego dochodzone. Oczywistym jest, że normy dotyczące wywłaszczenia, w tym w ustawie wywłaszczeniowej, zostały ustanowione po to, aby procedura z nich wynikająca ograniczała możliwość wyrządzenia szkody w wypadku działań funkcjonariuszy państwowych. Generalnie, co do zasady, naruszenie zasad procedury wywłaszczenia nie może być uznane za nieistotne, gdyż mogłoby prowadzić do wywłaszczenia z pominięciem przepisów prawa, co podważałoby celowość ustanawiania jakichkolwiek zasad i ograniczeń w tym względzie, jednak nie można wyłączyć *a limine* możliwości zastosowania przyczyny rezerwowej również w tego rodzaju sprawach, a taki był *de facto* wniosek wynikający ze skargi kasacyjnej. Nie chodzi tu bowiem o przyjęcie, że każda wadliwa decyzja wywłaszczeniowa może być niejako „sanowana” przez hipotetyczną możliwość wydania decyzji alternatywnej, o identycznej treści, ale o ustalenie, w jakich okolicznościach doszło do wydania wadliwej decyzji administracyjnej i czy w realiach konkretnej sprawy skutki alternatywnego, ale legalnego zachowania się organu byłyby dokładnie takie same, jak w wypadku wydania wadliwej decyzji. W niniejszej sprawie zachowanie poprzedników prawnych powoda, które zostało opisane powyżej, jak i przez sądy obu instancji, w wyniku którego zachodzi pewność, że zawarta (w założeniu) umowa przeniesienia własności nieruchomości miałaby taką samą treść (w zakresie *essentialia negotii*), jak decyzja wywłaszczeniowa, w tym kwota odszkodowania była dokładnie taka sama, jak cena, jaką by uzyskali w wypadku sprzedaży nieruchomości, daje podstawy do wniosku, że zachodzi przyczyna rezerwowa. Nie zachodziły więc żadne okoliczności pozwalające podważyć taki stan rzeczy, a wywody Sądu

Apelacyjnego odnośnie do przyczynowości rezerwowej miały oparcie w stanie faktycznym sprawy.

W konsekwencji, nie miał uzasadnienia zarzut naruszenia art. 361 § 1 w zw. z art. 6 k.c. i w zw. z art. 160 § 2 k.p.a. oraz art. 160 § 1 k.p.a.

Skarżący zarzucił również, że Sąd Apelacyjny pominął część materiału dowodowego w postaci uzupełniającej opinii biegłego sądowego W.J., która miała świadczyć, że wywłaszczenie nastąpiło jedynie w niewielkiej części na cele wskazane w decyzji wywłaszczeniowej, o czym miała świadczyć decyzja zwrotowa z 2012 r. Wbrew temu zarzutowi, Sąd Apelacyjny wyraźnie podkreślił, że powód nie udowodnił, aby nieruchomości została wywłaszczona na cel, który nie uzasadniał wywłaszczenia, a taka okoliczność nie wynika również z opinii biegłego sądowego (w tym również opinii uzupełniającej), jak i akt administracyjnych. Z opinii biegłego sądowego, jak również decyzji Starosty Powiatu B. z dnia 17 grudnia 2012 r. o zwrocie działki nr 229/20 oraz z postanowienia Wojewody (...) z dnia 18 stycznia 2012 r. i pisma Starostwa Powiatowego w B. z dnia 27 stycznia 2012 r. wynika, że aktualnie działka nr 42/7 jest częściowo zabudowana budynkami mieszkalnymi ul. K. nr 2 i 4, w części stanowi nieużytek, łąkę i teren podmokły oraz bagienny nad rzeką D., działka nr 42/9 jest częściowo zabudowana budynkiem mieszkalnym wybudowanym na działce nr 404, pozostała część działki nr 42/9, aktualnie położona na działce nr 235, jest zagospodarowana na ogródki działkowe, zaś działka nr 42/6 jest położona w ciągu ul. B.

Po pierwsze, z żadnej decyzji nie wynika, aby wywłaszczenie (poza zwróconą częścią) nastąpiło na inne cele niż wskazane w decyzji wywłaszczeniowej. Jak słusznie podkreślił Sąd Apelacyjny, organ nadzorczy nie dokonał negatywnej weryfikacji wywłaszczenia z przyczyn merytorycznych i nie stwierdził braku podstaw do uwzględnienia wniosku podmiotu domagającego się wywłaszczenia.

Po drugie, to powód powinien był wykazać (zgodnie z art. 6 k.c.), że faktycznie wywłaszczenie było wadliwe w tym sensie, że został zrealizowany inny cel niż w decyzji wywłaszczeniowej. Wymaga to również zachowania odpowiedniego trybu, a mianowicie wniesienie do sądu sprawy o zwrot nieruchomości (i - ewentualnie - o spowodowane nim rozliczenie), przy czym jeżeli

do wywłaszczenia doszło w drodze decyzji administracyjnej, rozstrzygnięcie takiej sprawy nie może nastąpić bez wydania ostatecznej decyzji organu administracji orzekającej, że nieruchomości nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których nastąpiło jej nabycie (zob. uchwałę 7 sędziów SN z dnia 20 lutego 1985 r., III AZP 8/84, OSNCP 1985, nr 10, poz. 145; uchwałę SN z dnia 11 kwietnia 1985 r., III CZP 13/85, OSNCP 1985, nr 12, poz. 188). Niezależnie od tego, że powód w tym trybie nie wystąpił, to dokonana przez Sąd Apelacyjny wykładnia przepisów w kontekście stanu faktycznego niniejszej sprawy była właściwa, oparta na zebranych materiale dowodowym. Sąd ten opisał tę kwestię bardzo dokładnie i nie zachodzi potrzeba powielania tych wywodów. W niniejszej sprawie brak było dowodów na potwierdzenie stanowiska powoda.

Po trzecie, jak wielokrotnie wyjaśniał Sąd Najwyższy, przepis art. 233 § 1 k.p.c. może jedynie wyjątkowo stanowić skuteczną podstawę kasacyjną, gdy dokonana przez sąd drugiej instancji ocena dowodów jest rażąco wadliwa, sprzeczna z zasadami logicznego rozumowania. W ramach kontroli kasacyjnej Sąd Najwyższy nie kontroluje samej oceny dowodów, a jedynie jej legalność. Skarżący może zatem zakwestionować stanowiącą podstawę ustaleń faktycznych ocenę dowodów, gdy oparta jest na materiale dowodowym zebranych z naruszeniem przepisów regulujących postępowanie dowodowe, w takim wypadku jednak obowiązkiem skarżącego jest przytoczenie tych przepisów i wyjaśnienie, jaki wpływ na treść rozstrzygnięcia to naruszenia miało (zob. np. wyrok SN z dnia 8 listopada 2005 r., I CK 178/05, niepubl.). Takiego wyводу skarga kasacyjna tak naprawdę nie zawiera. Skarżący, powołując się na okoliczność, że Sąd Apelacyjny miał pominąć część materiału dowodowego, podniósł zarzuty dotyczące odmiennej jego oceny. Ponieważ, jak wskazano, ocena została dokonana przez ten Sąd w oparciu o całokształt materiału dowodowego (o czym przekonuje analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku), a więc była ona legalna, tj. zgodna z przepisami postępowania cywilnego, zarzut skargi kasacyjnej w tym zakresie odnosił się do odmiennej oceny materiału dowodowego, co nie może stanowić podstawy skargi kasacyjnej.

Reasumując, w realiach tej konkretnej sprawy, Sąd Apelacyjny słusznie uznał, że gdyby sprawa wywłaszczeniowa toczyła się bez naruszenia przepisów

kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy uwłaszczeniowej, a więc decyzja nie byłaby obciążona stwierdzonymi wadami prawnymi, nieruchomości podlegałyby wywłaszczeniu w trybie art. 6 ust. 1 zd. 1 u.w.n. (w drodze dobrowolnego odstąpienia nieruchomości i zawarcia umowy w formie prawem przepisanej), zaś K. i A. C. uzyskaliby taką samą kwotę bez względu na to, czy do wywłaszczenia doszłoby poprzez zawarcie umowy, czy w wyniku wydania decyzji. Jest to zdarzenie pewne, zatem nie można przyjąć, aby powód poniósł szkodę.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzeczono jak w punkcie I sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c. w zw. z § 2 pkt 6 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym w dacie wniesienia skargi kasacyjnej.

jw