

*Sygn. akt VI ACa 1464/15*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 16 grudnia 2016 r.*

*Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:*

*Przewodniczący – Sędzia SA Krzysztof Tucharz*

*Sędziowie: SA Ewa Klimowicz-Przygódzka (spr.)*

*SO (del.) Marian Kociołek*

*Protokolant: protokolant Katarzyna Mikiciuk*

*po rozpoznaniu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Warszawie*

*na posiedzeniu niejawnym*

*sprawy z powództwa Z. M.*

*przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi (...)*

*o odszkodowanie*

*na skutek apelacji powoda*

*od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie*

*z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt III C 1377/14*

*uchyla zaskarżony wyrok, znosi postępowanie przed Sądem Okręgowym w Warszawie w całości i przekazuje temu Sądowi sprawę do ponownego rozpoznania, pozostawiając mu rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego.*

*VI ACa 1464/15*

## UZASADNIENIE

Powód Z. M. domagał się w niniejszej sprawie zasądzenia od Skarbu Państwa – Ministra(...) odszkodowania z tytułu szkody wywołanej jego zdaniem niezgodnym z prawem orzeczeniem (...)Komisji Lekarskiej (...) z dnia 9 X 2008 r., pozbawiającym go renty inwalidzkiej w wysokości 15 % podstawy wymiaru emerytury lub możliwości powrotu do służby. Ostateczną wysokość dochodzonego roszczenia powód określił na kwotę 351 597 zł wraz z ustawowymi odsetkami ( k 162) .

Skarb Państwa- Minister (...) wnosił o oddalenie powództwa podnosząc m.in. zarzut przedawnienia roszczenia na podstawie art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c..

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo Z. M. opierając się na następujących ustaleniach faktycznych:

Decyzją (...) z dnia 19 IV 2001 r. powód z dniem 30 IV 2001 r. został zwolniony ze służby w (...).

Decyzją Dyrektora (...) z dnia 5 VI 2001 została mu przyznana emerytura (...) w wysokości 1 682,78 zł netto, stanowiącej 45,17% podstawy wymiaru. Wypłacanie powyższego świadczenia powodowi zostało następnie zawieszona na mocy decyzji w/w organu z dnia 13 II 2003 r. w związku z przyznaniem mu korzystniejszej emerytury, tj. powiększonej o 15 % podstawy wymiaru z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą. Powód został bowiem przez (...) Komisję Lekarską (...) w W. w dniu 15 VII 2002 r. uznany za całkowicie niezdolnego do służby w (...), co miało związek ze służbą, w związku z czym został zakwalifikowany do (...)grupy inwalidzkiej.

W dniu 8 VII 2005 r. po kontrolnych badaniach lekarskich powód został uznany w dalszym ciągu za niezdolnego do służby i za zdolnego do pracy. Dodatkowo ponownie został zakwalifikowany do (...)grupy inwalidzkiej. Następne badanie wyznaczono na 2008 r.. W wyniku ich przeprowadzenia (...) Komisja Lekarska (...)w W. orzeczeniem z dnia 11 VIII 2008 r. uznała, że brak jest podstaw prawnych do zaliczenia powoda do grupy inwalidzkiej. Na skutek odwołania się przez powoda od tego orzeczenia (...) Komisja Lekarska (...) w W. w dniu 9 X 2008 r. , po dodatkowych badaniach lekarskich powoda orzekła, że występujące u niego schorzenia nie powodują całkowitej niezdolności do służby, a jedynie ją ograniczają, a zatem brak jest podstaw do zaliczenia powoda do grupy inwalidzkiej.

Decyzją z dnia 17 XI 2008 r. Dyrektor(...) stwierdził ustanie prawa powoda do (...) renty inwalidzkiej z dniem 31 VII 2008 r.

W dniu 19 VIII 2008 r. powód wniósł sprzeciw od Orzeczenia (...) Komisji Lekarskiej (...) w W. z dnia 9 X 2008 r., zarzucając jej wydanie orzeczenia niezgodnego z przepisami prawa i zasadami orzecznictwa. (...) Komisja Lekarska (...) uznała powyższe zarzuty za nieuzasadnione i krzywdzące .

W dalszej kolejności powód złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., w której zarzucił, że Komisja Lekarska nie orzekła o stopniu niezdolności do służby i związku schorzenia ze służbą. Ponadto wskazał, że orzeczenie nie zawierało podstaw prawnych i tym samym wydane zostało w sposób dowolny, zaś jego uzasadnienie jest wymijające.

Wyrokiem z dnia 7 X 2009 r. wydanym w sprawie II SA/WA 1031/09 Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił w/w skargę, wskazując, że orzeczenie (...) Komisji Lekarskiej (...) z dnia 9 X 2008 r. spełnia wymogi określone w przepisach obowiązującego prawa. W sprawie zgromadzono również odpowiednią dokumentację medyczną.

Wniesioną przez powoda od powyższego wyroku skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 23 VI 2010 r. oddalił, wskazując jednocześnie, że co prawda nie wszystkie elementy orzeczenia komisji lekarskich precyzyjnie odpowiadają przewidzianemu w Rozporządzeniu z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi (...), wzorowi określonymu w załączniku nr 5, bowiem brak w nim powołania dokładnej podstawy prawnej ustalenia niezdolności do służby w (...) oraz występują rozbieżności między sentencją orzeczenia, która wskazuje na zdolność do pracy a uzasadnieniem, w którym wskazano na zdolność do służby, jednakże te naruszenia prawa procesowego, nie mają wpływu na wynik sprawy, gdyż w obrocie prawnym pozostają ostateczne orzeczenia (...) Komisji Lekarskiej z dnia 15 VII 2002 r. oraz 8 VII 2005 r., w których stwierdzono całkowitą niezdolność powoda do służby, a zaskarżone orzeczenie (...) Komisji Lekarskiej nie dokonało zmiany tej kwalifikacji.

W dniu 11 X 2010 r. powód złożył do Sądu Okręgowego w W. odwołanie od decyzji Dyrektora (...) z dnia 17 XI 2008 r. o ustaniu prawa do (...)renty inwalidzkiej, w którym wniósł o jej uchylenie w związku z faktem, iż została ona wydana w oparciu o niezgodne z prawem orzeczenie (...)Komisji Lekarskiej (...).

Postanowieniem z dnia 2 II 2011 r. Sąd Okręgowy w W. odrzucił powyższe odwołanie jako wniesione po terminie, a Sąd Apelacyjny w W. w dniu 7 VI 2011 r. oddalił zażalenie powoda wniesione na to orzeczenie.

Pismem z dnia 3 I 2013 r. powód zwrócił się do Ministerstwa (...) o wypłacenie odszkodowania w wysokości 15% otrzymywanego świadczenia emerytalnego z uwzględnieniem waloryzacji i odsetek od 31 VII 2008 r. z tytułu szkody

wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem przez (...)Komisję Lekarską (...)w W. z dnia 9 X 2008 r., na co Przewodniczący (...) Komisji Lekarskiej (...)udzielił odpowiedzi odmownej.

Postanowieniem z dnia 29 IV 2014 r. wydanym w sprawie XIII U 3441/13, Sąd Okręgowy w W. odrzucił kolejne odwołanie powoda od decyzji Dyrektora (...) w W. z dnia 17 XI 2008 r..

W tak ustalonym stanie faktycznym, sąd I instancji uznał, że powództwo Z. M. nie zasługuje na uwzględnienie.

Za podstawę prawną zgłoszonego w niniejszej sprawie roszczenia uznał art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. podnosząc, iż zgodnie z jego treścią, jeżeli szkoda została wyrządzone przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można domagać się dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Sąd rozpoznający powództwo odszkodowawcze nie może natomiast samodzielnie ustalić niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej. W tym zakresie obowiązuje swoisty "przedsąd".

Powód zaś nie wykazał aby doszło w odrębnym postępowaniu do takiego stwierdzenia niezgodności z prawem kwestionowanego przez niego orzeczenia (...)Komisji Lekarskiej (...). Zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., jak i rozpoznający skargę kasacyjną od wydanego przez ten sąd wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny, nie dopatrzyły się podstaw, które uzasadniałyby uznanie w/w prawomocnego orzeczenia za niezgodne z prawem. Naczelny Sąd Administracyjny dopatrzył się co prawda pewnych niezgodności proceduralnych, jednakże w jego ocenie nie miały one wpływu na rozstrzygnięcie organu.

Podobnie Sąd Okręgowy w W., (...)Wydział Ubezpieczeń Społecznych nie wydał w sprawie XIII U 3441/13 orzeczenia, które mogłyby stanowić podstawę roszczeń odszkodowawczych powoda wobec Skarbu Państwa. Postanowieniem z dnia 29 IV 2014 r. odrzucone zostało bowiem odwołanie powoda „od przedmiotowych decyzji z uwagi na przekroczenie terminu, w którym dopuszczalne było wniesienie przedmiotowego środka”.

Także w postępowaniu wszczętym przez powoda w przedmiocie odwołania od decyzji Dyrektora (...)o ustaniu prawa do (...)renty inwalidzkiej Sąd Okręgowy w W. postanowieniem z dnia 2 II 2011 r. odrzucił wniosek powoda o przywrócenie terminu do odwołania oraz odrzucił odwołanie.

Reasumując sąd I instancji uznał, iż powód nie wykazał istnienia podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej, którą jest uzyskanie prejudycjalnego orzeczenia stwierdzającego ową niezgodność. W takiej sytuacji brak było podstaw do wydania orzeczenia przyznającego mu odszkodowanie.

Niezależnie od powyższego w ocenie Sądu Okręgowego za oddaleniem powództwa wniesionego w niniejszej sprawie przemawiał skutecznie podniesiony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia roszczenia.

Zgodnie bowiem z art. 442<sup>1</sup> k.c. roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Termin ten jednak nie może być dłuższy niż 10 lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące szkodę.

W niniejszej sprawie zdarzeniem mającym wywołać potencjalną szkodę u powoda było wydanie w dniu 11 VIII 2008 r. przez (...) Komisję Lekarską (...)orzeczenia oraz wydanie 9 X 2008 r. orzeczenia przez (...)Komisję Lekarską (...). Mając na uwadze, że powód od początku negował zgodność z prawem owych decyzji i kierował do organów, które je wydały szereg pism, uznać należy, iż miał świadomość zaistnienia szkody oraz osoby odpowiedzialnej za jej wyrządzenie. Termin przedawnienia roszczenia o naprawienia ewentualnej szkody należy zatem liczyć od dnia 9 X 2008 r., co oznacza, że roszczenie odszkodowawcze powoda przedawniło się z upływem 9 X 2011 r., a więc przed wytoczeniem powództwa w niniejszej sprawie, co miało miejsce w dniu 6 II 2013 r..

Sąd Okręgowy w oparciu o art. 102 k.p.c. odstąpił od obciążenia powoda obowiązkiem zwrotu kosztów procesu na rzecz strony pozwanej mając na uwadze jak podnosił, względy podmiotowe związane przede wszystkim z sytuacją życiową i finansową powoda oraz podstawę oddalenia żądania i subiektywne przekonanie powoda co do zasadności zgłoszonego roszczenia. Wskazywał na niski poziom uzyskiwanych przez powoda dochodów oraz niemożność podjęcia pracy zarobkowej przez jego żonę, która podjęła się opieki nad schorowaną matką w podeszłym wieku.

Wyrok powyższy zaskarżył powód domagając się jego uchylenia i uwzględnienia powództwa. W swojej apelacji podnosił, że :

- sąd I instancji poczynił błędne ustalenia faktyczne, nie przytoczył faktów, dowodów i okoliczności mających wpływ na rozstrzygnięcie, w szczególności: wadliwie ustalił, że (...) w dniu 9 X 2008 r. orzekła, że występujące u niego schorzenia nie powodują całkowitej niezdolności do służby, a jedynie ją ograniczają, gdyż Komisja powyższa w orzeczeniu tym nie orzekła o zdolności do służby powoda; nie wskazał, że orzeczenie (...) w W. było ostateczne, nie istniała możliwość jego zaskarżenia nie zostały też wskazane żadne odrębne postępowania w których mogłaby zostać stwierdzona niezgodność z prawem w/w orzeczenia; nie ocenił dowodu w postaci postanowienia prokuratury, z którego wynika, że przewodniczący (...) potwierdził nieprawdę,

- zgodnie z art. 20 ust 1 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, PSP, SG, SW z dnia 18 II 1994 r. ( Dz.U. Nr 8 z 2004 r., poz. 67 ze zm.) (...) wydając orzeczenie z dnia 9 X 2008 r. miała obowiązek zaliczyć powoda do (...) grupy inwalidztwa, obejmujących zdolnych do pracy, gdyż jego schorzenia mają związek ze służbą,

- sąd I instancji naruszył przepisy prawa uznając przedawnienie roszczenia, gdyż zgodnie z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. bieg przedawnienia został kilkakrotnie przerwany.

#### **Sąd Apelacyjny zważył co następuje:**

Niezależnie od zarzutów apelacyjnych podniesionych przez powoda stwierdzić należy, że w sprawie niniejszej doszło do nieważności postępowania, ponieważ strona pozwana w postępowaniu prowadzonym przed Sądem Okręgowym była reprezentowana przez nienależycie umocowanego pełnomocnika ( art. 379 pkt 2 k.p.c.).

Powództwo w niniejszej sprawie zostało wniesione w dniu 4 II 2013 r. do Sądu Rejonowego (...) w W. . Jako strona pozwana wskazany został Skarb Państwa- Minister (...) ( k 29). W jego imieniu działał pełnomocnik - radca prawny ustanowiony przez Ministra (...) ( K 65).

Pismem procesowym z dnia 27 X 2014 r. powód rozszerzył powództwo do kwoty 255 858 zł.. W związku z powyższym w dniu 2 XI 2014 r. wydane zostało zarządzenie aby odpis powyższego pisma doręczyć Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa ( k 113).

Na rozprawie w dniu 18 XI 2014 r. Sąd Rejonowy z uwagi na rozszerzenie wartości przedmiotu sporu uznał się niewłaściwy w sprawie i przekazał ją do rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie ( k 127). Na rozprawie powyższej pozwanego reprezentował pełnomocnik ustanowiony przez Ministra (...).

Nie znając treści przedmiotowego orzeczenia Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa w dniu 20 XI 2014 r. wystosowała do Sądu Rejonowego (...) pismo, w którym poinformowała, że zgodnie z art. 8 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 VII 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa wykonuje obowiązkowe zastępstwo procesowe Skarbu Państwa we wszystkich sprawach rozpoznawanych przez Sąd Okręgowy w pierwszej instancji, a także w sprawach rozpoznawanych przez sądy rejonowe, ale wyłącznie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym oraz o stwierdzenie zasiedzenia, jednak tylko gdy wartość przedmiotu sprawy przewyższa 1 000 000 zł.. Sprawa niniejsza nie należy zatem do kategorii spraw, w których zastępstwo Prokuratorii Generalnej jest obligatoryjne. Również organ jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa nie wnioskował o przejęcie zastępstwa procesowego przez Prokuratorię Generalną w powyższej sprawie ( k 138).

W dniu 11 XII 2014 r. akta sprawy zostały przekazane do Sądu Okręgowego w Warszawie, który prowadził postępowanie z udziałem po stronie pozwanej pełnomocnika ustanowionego przez Ministra (...). Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nie została poinformowana o przekazaniu sprawy Sądowi Okręgowemu, nie otrzymywała żadnej korespondencji w niniejszej sprawie. W dniu 8 VII 2015 r. po rozprawie przeprowadzonej 24 VI 2015 r. z udziałem w/w pełnomocnika pozwanego, Sąd Okręgowy wydał zaskarżony wyrok.

W toku postępowania apelacyjnego Sąd Okręgowy zwrócił się do w/w pełnomocnika Ministra (...) o podanie informacji czy po przekazaniu sprawy z Sądu Rejonowego (...) w W. do Sądu Okręgowego w Warszawie Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa przekazała przedmiotową sprawę do prowadzenia podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa. W odpowiedzi na powyższe wezwanie pełnomocnik ustanowiony przez Ministra (...) odpowiedział, że Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nie przekazywała przedmiotowej sprawy do prowadzenia Ministrowi (...), jako podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa, ani nie zostało skierowane do pozwanego żadne inne pismo w tej sprawie (k 202).

W takiej sytuacji należy mieć na uwadze, że zgodnie z 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. W zakresie określonym odrębną ustawą za Skarb Państwa czynności procesowe podejmuje Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa”. Tą odrębną ustawą jest ustawa z dnia 8 VII 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. 2016.1313 t.j.). Zarówno na datę wytoczenia powództwa w niniejszej sprawie jak i jej przekazania do Sądu Okręgowego art. 8 ust 1 pkt 1 w/w ustawy stanowił, że zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną jest obowiązkowe do zakończenia sprawy, z zastrzeżeniem art. 8b w sprawach rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy. Zgodnie ze wskazanym art. 8b istniała możliwość przekazania przez Prokuratorię Generalną sprawy niniejszej do prowadzenia podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa, co jednak jak wynika z przytoczonych powyżej pism Prokuraturii oraz pełnomocnika ustanowionego przez Ministra (...) w toku postępowania przed Sądem Okręgowym w Warszawie nie nastąpiło. Powyższe oznacza, iż naruszony został obligatoryjny obowiązek reprezentowania w niniejszej sprawie przed Sądem Okręgowym Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną SP, wynikający z przywołanego art. 8 ust 1 pkt 1.

Konsekwencją powyższego jest nieważność postępowania z powodu nienależycie umocowanego pełnomocnika -art. 379 pkt 2 k.p.c..

Należy bowiem mieć na uwadze, że przywołany art. 67 § 2 zdanie drugie k.p.c. stanowi wyjątek od ogólnej reguły wyrażonej w zdaniu pierwszym tego przepisu, zgodnie z którą kompetencję do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa posiada organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej. Z tego powodu w wypadkach określonych przez ustawodawcę - między innymi w art. 8 ust. 1 pkt 1 u.p.g.s.p. - zastępstwo procesowe Skarbu Państwa może być wykonywane wyłącznie przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, nie zaś przez organy państwowych jednostek organizacyjnych. Obok językowej treści przepisów, za wnioskiem takim przemawiają także względy celowościowo-funkcjonalne. Powołując Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa i przekazując do jej kompetencji pewne kategorie spraw, ustawodawca dążył bez wątpienia do stworzenia profesjonalnego i scentralizowanego zastępstwa procesowego Skarbu Państwa, w miejsce zastępstwa wykonywanego przez państwowe jednostki organizacyjne. Przyjęcie możliwości wykonywania zastępstwa procesowego alternatywnie przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa lub państwową jednostkę organizacyjną w oczywisty sposób przeczyłoby zadaniom, jakie spełniać ma ta regulacja.

Za powyższym stanowiskiem przemawia także art. 15 ust. 1 ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa stanowiący, że czynności zastępstwa procesowego przed sądami wykonują wyłącznie radcowie Prokuraturii Generalnej. Przepis ten w powiązaniu z art. 8 ust. 1 wyłącza w sposób jednoznaczny możliwość wykonywania zastępstwa procesowego przez organ *stationis fisci* - w tym przez ustanowionego przez ten organ pełnomocnika - w sprawach, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa wykonywane przez Prokuratorię Generalną ma charakter obligatoryjny.

W konsekwencji należało przyjąć, że występujący dotychczas w niniejszej sprawie pełnomocnik Skarbu Państwa, ustanowiony przez Ministra (...), nie mógł być pełnomocnikiem w tym postępowaniu.

Z tego względu postępowanie to było dotknięte nieważnością na podstawie art. 379 pkt 2 k.p.c. . Nie ulega bowiem wątpliwości, że w zakresie użytego w tym przepisie określenia „braku należytego umocowania” wchodzi sytuacja, w której pełnomocnictwo procesowe udzielane jest przez organ państwowej jednostki organizacyjnej działający w postępowaniu za Skarb Państwa z naruszeniem art. 67 § 2 zdania drugiego k.p.c. Osoba, która dokonuje w takiej sytuacji czynności procesowej za Skarb Państwa powołując się na udzielenie jej pełnomocnictwa przez statio fisci, działa bez "należytego umocowania" ( patrz wyrok SN z 10 I 2013 r. IV CSK 403/12, z 26 III 2014 r. V CSK 234/13, z 24 VI 2015 r. II CSK 506/14).

Mając powyższe na uwadze Sąd Apelacyjny , który w granicach apelacji z urzędu bierze pod uwagę nieważność postępowania , na podstawie art. 386 §2 w zw. z art. 374 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok sądu I instancji, zniósł całe postępowanie przed Sądem Okręgowym i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania.