

## Wyrok z dnia 22 kwietnia 2010 r., V CSK 355/09

**Sprawa z powództwa Agencji Rynku Rolnego o zwrot dopłaty do ceny skupu zbóż wypłaconej producentowi w 2001 i 2002 r. podlega rozpoznaniu na drodze sądowej.**

*Sędzia SN Marek Sychowicz (przewodniczący, sprawozdawca)*

*Sędzia SN Mirosław Bączyk*

*Sędzia SN Hubert Wrzeszcz*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Agencji Rynku Rolnego w W. przeciwko Dawidowi S. o zapłatę, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 22 kwietnia 2010 r. skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 29 maja 2009 r.

oddalił skargę kasacyjną oraz zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 3600 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

### Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 29 maja 2009 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Opolu z dnia 12 lutego 2009 r. w ten sposób, że zasądzoną od pozwanego Dawida S. na rzecz powoda Agencji Rynku Rolnego w Warszawie (dalej: "Agencja") kwotę 223 486,20 zł z odsetkami zmniejszył do kwoty 214 302,20 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 22 stycznia 2008 r., a dalej idące powództwo oraz apelację pozwanego w pozostałym zakresie oddalił.

Ustalił, że pozwany w 2001 i 2002 r. otrzymał od powoda dopłatę do ceny skupu pszenicy w łącznej kwocie 223 486,20 zł. Zasady przyznawania dopłat do ceny skupu zbóż były określone zarządzeniami Prezesa Agencji z dnia 11 czerwca 2001 r. i z dnia 8 maja 2002 r. Przewidywały one, że producentom krajowym zbóż, którzy dokonają ich sprzedaży przedsiębiorcom posiadającym umowy o skup zawarte z Agencją, zostaną wypłacone dopłaty. Warunkiem wypłacenia dopłat było m.in. złożenie wniosku o wypłatę i dostarczenie przez producenta oryginału

oświadczenia producenta według ustalonego wzoru. Agencja zawarła umowę o skup m.in. ze Zrzeszeniem Producentów Rolnych, spółką cywilną w G. (dalej: "Zrzeszenie"), której prezesem był ojciec pozwanego Tomasz S. Pozwany złożył w 2001 i 2002 r. wnioski o wypłatę dopłaty do ceny skupu pszenicy. Ze złożonych przez niego oświadczeń, potwierdzonych zaświadczeniami Urzędu Miasta i Gminy G., wynikało m.in., że łączna powierzchnia gruntów w użytkowanym przez niego gospodarstwie rolnym obsiana pszenicą wynosi 155 ha i że pszenica sprzedana w systemie skupu z dopłatą została wyprodukowana w tym gospodarstwie. W złożonych oświadczeniach pozwany zobowiązał się do zwrotu otrzymanych od powoda dopłat do cen skupu zbóż w przypadku, gdyby oświadczenia te zawierały nieprawdę. Stanowiły one załączniki do umów zawartych między powodem a Zrzeszeniem. Faktury wystawione przez powoda za sprzedaną pszenicę stanowiły podstawę wypłacenia mu przez powoda dopłat do ceny skupu. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Urząd Kontroli Skarbowej w Opolu ustalono, że faktury wystawione przez pozwanego miały charakter fikcyjny, nie odzwierciedlały bowiem faktycznych dostaw. Magazynier zatrudniony w jednym z magazynów Zrzeszenia zeznał, że dowody przyjęcia pszenicy niejednokrotnie wystawiał na polecenie Tadeusza S. lub innego współnika Zrzeszenia, gdy dostawa faktycznie nie miała miejsca.

Ponadto ustalono, że na wskazanym przez pozwanego areale 155 ha nie mógł on wyprodukować pszenicy w takiej ilości, jaka wynika z wystawionych przez niego faktur. Wynikało to z uwzględnienia klasy gruntów i przeciętnej wydajności z hektara, a także z faktu, że użytkowane przez niego grunty o łącznym obszarze 155 ha obejmowały także łąki, pastwiska, tereny zadrzewione i zakrzewione, nieużytki, rowy i drogi. Pozwany dostarczył też do Zrzeszenia wyprodukowane przez niego na użytkowanym gruncie rzepak i kukurydzę. Wreszcie ustalono, że pozwany nie prowadził samodzielnie gospodarstwa, gdyż grunt wydzierżawił Edeltrudzie K. Śledztwo w sprawie wyłudzenia dopłat do skupu zbóż jest w toku.

Sąd Okręgowy określił stosunek prawny łączący strony i Zrzeszenie jako umowę trójstronną o charakterze nienazwanym. Zdaniem Sądu, uwzględnienie twierdzeń pozwanego co do tego, że faktury stwierdzające sprzedaż przez niego części pszenicy są zgodne z rzeczywistością, nie podważa faktu, iż złożone przez niego oświadczenia zawierają nieprawdę, co zgodnie z zawartym w tych oświadczeniach zobowiązaniem pozwanego powoduje obowiązek zwrócenia przez

niego otrzymanych od powoda dopłat do ceny skupu. Stanowisko to zaaprobował Sąd Apelacyjny. Wobec podniesienia przez pozwanego zarzutu przedawnienia uznał, że roszczenie dochodzone przez powoda nie jest ani roszczeniem okresowym, ani roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej, a zatem ulega przedawnieniu dziesięcioletniemu (art. 118 k.c.), skoro więc pozew został wniesiony w dniu 6 lutego 2008 r., nie jest przedawnione. Dokonana przez Sąd Apelacyjny zmiana wyroku Sądu pierwszej instancji nastąpiła ze względu na uwzględnienie podniesionego przez pozwanego zarzutu potrącenia kwoty 9184 zł.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w części oddalającej apelację zaskarżył skargą kasacyjną pozwany, zarzucając nieważność postępowania ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej (art. 379 w związku z art. 378 § 1 oraz art. 1 i 2 k.p.c., ewentualnie art. 386 § 2 k.p.c. – w związku z art. 93 ust. 1 pkt 1 lub 2 i ust. 5 w związku z art. 93a ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm. albo w związku z art. 145 ust. 1 pkt 1 lub 2 i ust. 4 oraz w związku z art. 146 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). Zarzucono również naruszenie art. 65 § 1 i 2 k.c., w związku z art. 382, 227 i 217 § 2 w związku z art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c., naruszenie art. 227 w związku z art. 217 § 1 i 2 w związku z art. 278 § 1 i art. 258 w związku z naruszeniem art. 380, 382 i 291 k.p.c., naruszenie art. 6 k.c. w związku z art. 244 § 1 i art. 316 § 1 k.p.c. oraz art. 27 ust. 2 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r., Nr 8, poz. 65 ze zm.), a także naruszenie art. 118 w związku z art. 120 § 1 i art. 535 k.c. Skarżący wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i albo o odrzucenie pozwu, albo o przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Dopuszczalność drogi sądowej została przesądzona postanowieniem Sądu Apelacyjnego z dnia 28 lipca 2008 r., którym uchylono postanowienie Sądu pierwszej instancji odrzucające pozew. Okoliczność ta nie pozbawia pozwanego możliwości zarzucenia w skardze kasacyjnej nieważności postępowania ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej, gdyż od postanowienia z dnia 28 lipca 2008 r.

skarga kasacyjna nie przysługiwała (art. 398<sup>1</sup> § 1 k.p.c.; zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 2007 r., II CSK 457/06, nie publ.).

Zarzut nieważności postępowania ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej skarżący wywiódł z tego, że dopłaty do ceny skupu zbóż były dotacją udzieloną z budżetu państwa, której zwrot, jako pobranej nienależnie, następuje na drodze postępowania administracyjnego (art. 93a ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm., i art. 146 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). W czasie, kiedy pozwany otrzymał dopłaty, obowiązywała ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i jej przepisy są decydujące dla oceny, czy dopłaty były dotacją udzieloną z budżetu państwa.

Według art. 69 ust. 4 tej ustawy, dotacjami są m.in. podlegające szczególnym zasadom rozliczenia wydatki z budżetu państwa przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań określonych w ustawie, w szczególności ustawowo określonych zadań realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego, zwane „dotacjami celowymi”, przeznaczone na finansowanie działalności bieżącej ustawowo wskazanego podmiotu, zwane „dotacjami podmiotowymi” oraz dopłaty do określonego rodzaju wyrobów lub usług kalkulowanych według stawek jednostkowych, zwane „dotacjami przedmiotowymi”. Te dotacje mogły być udzielane m.in. dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (art. 72 ust. 1 pkt 4), przy czym minister właściwy do spraw rolnictwa oraz minister właściwy do spraw rozwoju wsi w porozumieniu z Ministrem Finansów zostali upoważnieni do wydania rozporządzenia określającego stawki tych dotacji na jednostkę usługi lub produktu oraz zasad i trybu udzielania tych dotacji, z uwzględnieniem różnych podmiotów (art. 72 ust. 5).

Wydane na tej podstawie rozporządzenia nie przewidywały dotacji przeznaczonych na dopłaty do ceny skupu zbóż. Dopłaty do ceny skupu zbóż nie były dotacjami celowymi ani podmiotowymi; nie były też dotacjami przedmiotowymi. Po pierwsze dlatego, że nie były objęte, jako dotacje z budżetu państwa, rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 72 ust. 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a po drugie, pochodziły ze środków Agencji. Stosownie do przepisów obowiązującej w czasie otrzymania przez pozwanego dopłat ustawy z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego (jedn. tekst: Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 951 ze zm.), Agencja prowadziła samodzielną

gospodarkę finansową (art. 9 ust. 1), dotacje budżetowe były jedynie częścią jej przychodów (art. 9 ust. 3), a przychody Agencji przeznaczala na realizację jej zadań (art. 9 ust. 4), do których należało realizowanie interwencyjnej polityki rolnej państwa w celu stabilizacji rynku produktów rolnych i żywnościowych oraz ochrony dochodów uzyskiwanych z rolnictwa (art. 4 ust. 1). Wprawdzie Prezes Agencji był dysponentem części budżetu państwa (art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych), ale jak wynika z przedstawionego unormowania dopłaty do ceny skupu zbóż pochodziły z własnych środków Agencji, którymi ona gospodarowała samodzielnie i dla kwalifikacji ich jako dotacji bez znaczenia jest, że w części pochodziły z dotacji budżetowej. Dotacja ta była dotacją celową, przeznaczoną dla Agencji (art. 69 ust. 4), a nie dotacją dla producentów zbóż. Nie można zatem podzielić zapatrywania skarżącego, że otrzymane przez niego dopłaty do ceny skupu pszenicy były dotacją w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, a zatem że ich zwrotu, jako dotacji pobranych nienależnie, nie można dochodzić na drodze sądowej. Nie zachodzi więc zarzucana w skardze kasacyjnej nieważność postępowania w sprawie ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej.

Skarżący nie podważa stanowiska wyrażonego w zaskarżonym wyroku, że stosunek prawny łączący strony i Zrzeszenie był umową trójstronną, o charakterze nienazwanym, na którego treść składają się m.in. oświadczenia pozwanego. Ocena oświadczeń pozwanego, w których wskazał powierzchnię użytkowanego gospodarstwa rolnego obsianego pszenicą i z którego wynikało, że pszenica sprzedana w systemie skupu z dopłatą została wyprodukowana w tym gospodarstwie, oraz w którym zobowiązał się do zwrotu otrzymanych od powoda dopłat do cen skupu w przypadku, gdyby jego oświadczenia zawierały nieprawdę, została dokonana przez Sąd Apelacyjny bez naruszenia art. 65 § 1 i 2 k.c. oraz przepisów kodeksu postępowania cywilnego wskazanych w skardze kasacyjnej. Okoliczności złożenia oświadczeń przez pozwanego świadczą, że ich adresatem był powód. Stwierdzenie nieprawdziwości oświadczeń uzasadniało zatem roszczenie powoda o zwrot wypłaconych pozwanemu dopłat w całości, mimo że powód udowodnił, iż tylko w części wypłacone dopłaty dotyczyły pszenicy, która w rzeczywistości nie została sprzedana. (...)

Zaskarżony wyrok jest wynikiem przyjęcia, że powód wykazał dowodami stanowiącymi podstawę zaskarżonego wyroku okoliczności faktyczne objęte jego

twierdzeniami, co w świetle prawa materialnego uzasadniało uwzględnienie powództwa. W stanowisku tym nie można dopatrzeć się naruszenia art. 6 k.c. Naruszenie takie miałyby miejsce, gdyby Sąd Apelacyjny błędnie uznał, że ciężar udowodnienia określonych okoliczności spoczywał na pozwanym i obciążył go niekorzystnymi dla niego konsekwencjami procesowymi wobec nieudowodnienia tych okoliczności. Pozwany mógł oczywiście dowodzić nieistnienia okoliczności wynikających z dowodów przeprowadzonych na wniosek powoda, ale niepowodzenie takiej obrony nie stanowi naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 6 k.c.

Zarzutu skargi kasacyjnej, że wyciąg z wyniku kontroli przeprowadzonej przez Urząd Kontroli Skarbowej w Opolu i nota sygnalizacyjna sporządzona przez ten Urząd w następstwie przeprowadzonej kontroli nie są dokumentami urzędowymi (art. 244 § 1 k.p.c.) nie wspierają powołane w skardze przepisy art. 27 ust. 2 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65 ze zm. – dalej: "u.k.s."). Pierwszy z tych przepisów stanowi o tym, komu doręcza się wynik kontroli, a drugi o możliwości zwrócenia się z notą sygnalizacyjną informującą o nieprawidłowościach dostrzeżonych w wyniku kontroli skarbowej. Wydanie wyniku kontroli skarbowej wskazującego nieprawidłowości na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 2 u.k.s. (obecnie art. 24 ust. 1 pkt 2) jest czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz.368 ze zm. (obecnie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; por. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 1998 r., ONSA 1999, nr 2, poz. 45). Wynik kontroli skarbowej (art. 24 ust. 1 pkt 2 u.k.s.), jako akt kończący skarbowe postępowanie kontrolne, wydany przez organ kontroli skarbowej w zakresie jego działania i odpowiadający formie przewidzianej w art. 27 ust. 1 u.k.s., jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c. Nie ma podstaw, żeby inaczej zakwalifikować wyciąg z wyniku kontroli. Nota sygnalizacyjna wystosowana przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej lub dyrektora urzędu skarbowego, informująca o dostrzeżonych w wyniku kontroli skarbowej nieprawidłowościach, jest także dokumentem, którego podstawą wydania jest art. 32 ust. 1 u.k.s. Ten dokument również odpowiada wymogom dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 245 § 1 k.p.c.

Należy dodać, że skuteczność zarzutu dotyczącego wyciągu z wyniku kontroli i noty sygnalizacyjnej zależała od tego, czy uznanie ich za dokumenty urzędowe przez Sąd Apelacyjny stanowiło uchybienie mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.). Ustalenia stanowiące podstawę zaskarżonego wyroku poczynione zostały w sprawie także na podstawie innych dowodów, m.in. protokołu z kontroli skarbowej. Skarżący nie podważa mocy dowodowej tych dowodów, przypisanej im przez Sąd Apelacyjny. Wadliwe przyjęcie za podstawę ustaleń wyciągu z wyniku kontroli i noty sygnalizacyjnej stanowiłoby uchybienie mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy tylko wówczas, gdyby wystarczającą podstawą ustaleń dokonanych w sprawie nie stanowiły inne dowody, czego skarżący nie wykazał.

Okoliczność, że roszczenie dochodzone w sprawie wiąże się z umową sprzedaży, której dotyczy art. 535 k.c., nie świadczy o naruszeniu tego przepisu przy ocenie, że roszczenie to, jako ulegające przedawnieniu dziesięcioletniemu, nie jest przedawnione. Wbrew zarzutowi skarżącego, Sąd Apelacyjny trafnie przyjął, że nie jest to roszczenie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Agencja była instytucją realizującą interwencyjną politykę rolną państwa (art. 4 ust. 1 obowiązującej w czasie otrzymania przez pozwanego dopłat do ceny skupu pszenicy ustawy z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego) i m.in. prowadziła interwencyjny zakup i sprzedaż produktów rolnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 tej ustawy). Nie prowadziła ona działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.) oraz w rozumieniu art. 118 k.c. przede wszystkim dlatego, że jej działalność nie była działalnością zarobkową. (...)

Z tych względów skargę kasacyjną należało oddalić (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.).