



Sygn. akt I CSK 752/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 listopada 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Frąckowiak (przewodniczący)
SSN Irena Gromska-Szuster
SSN Dariusz Zawistowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa W. G., I. G., R. G. i A. G.
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta Miasta W.,
Starostę P. i Wojewodę M.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 14 listopada 2014 r.,
skargi kasacyjnej pozwanego Skarbu Państwa
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 3 lipca 2013 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok w części zmieniającej wyrok Sądu
Okręgowego w W. z dnia 26 października 2012 r. (pkt I) oraz
orzekającej o kosztach procesu (pkt III - V) i w tym zakresie
przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu
do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

W pozwie wniesionym przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi m. W. oraz Staroście Powiatu P., powodowie – W. G., I. G. oraz R. G. żądali zapłaty na rzecz każdego z nich kwot po 358.450 zł tytułem odszkodowania wraz z ustawowymi odsetkami oraz kosztami postępowania. Podnieśli, że wskazane przez nich w pozwie działki wchodziły w skład nieruchomości „Dobra Ziemskie M.” i stanowiły do 1945 r. własność B. G. Nieruchomość ta została objęta działaniem dekretu PKWN z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13, dalej: dekret PKWN) i decyzją z dnia 15 października 1948 r. znacjonalizowana, za wyjątkiem działek gruntu wskazanych w pozwie, które zostały znacjonalizowane decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. w dniu 3 stycznia 1972 r. Decyzją z 7 września 2010 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził nieważność decyzji z 1972 r. Skarb Państwa wniósł o oddalenie powództwa. Zarzucił, że powodowie nie wykazali swojej legitymacji procesowej czynnej, ani tego by ponieśli szkodę, na skutek decyzji z dnia 3 stycznia 1972 r. Pozwany podniósł także zarzut przedawnienia.

Powódka A. G. domagała się zasądzenia kwoty 1.217.100 zł wraz z ustawowymi odsetkami, tytułem odszkodowania w związku ze stwierdzeniem decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 września 2011 r. nieważności decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej z dnia 3 lipca 1972 r. stwierdzającej przejście działek nr 460, 462, 464, 488, 490, 492 i 494, składających się na nieruchomość „Kolonія M. – B.” na własność Państwa z dniem 13 września 1944 r. zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN. Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę M. i Starostę Powiatu P. wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie na swoją rzecz kosztów procesu. Postanowieniem z dnia 9 stycznia 2012 r. Sąd Okręgowy w W. połączył obie sprawy do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Wyrokiem z dnia 26 października 2012 r., Sąd Okręgowy w W., umorzył postępowanie w zakresie żądania ponad kwotę 1.394.204 zł (punkt 1), a w pozostałym zakresie powództwo oddalił (punkt 2) i orzekł o kosztach postępowania (punkt 3).

Sąd Okręgowy ustalił, że nieruchomości „Dobra Ziemskie M.” o łącznej pow. 316,0769 ha obejmująca grunty ujęte w księgach hipotecznych „Osiedle M.”, „Osiedle N. G.” oraz „Majątek M. lit. G” została przejęta na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN. Wojewoda W. orzeczeniem z dnia 27 marca 1948 r. nr ...404/48 uznał, że stanowiąca własność B. G., opisana wyżej nieruchomość ziemską podpada pod działanie dekretu PKWN. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych orzeczeniem z dnia 15 października 1948 r. nr ...2.1.1/12. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. decyzją z dnia 3 stycznia 1972 r., ...285/9/71 uznało, że na własność Państwa z mocy prawa przeszły z dniem 13 września 1944 r. działki nr 460, 462, 464, 488, 490, 492 i 494 położone na Osiedlu M., stanowiące własność B. G. i uregulowane w księdze wieczystej p.n. „Dobra M. – B.”. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 11 grudnia 2002 r. nr ...534/02 odmówił stwierdzenia nieważności tej decyzji. W wyniku złożonego przez A. G. wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 9 grudnia 2003 r. nr ...534-1/02 utrzymał w mocy wcześniejszą decyzję organu z dnia 11 grudnia 2002 r. Na skutek wniesionej skargi, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 21 października 2004 r., ... 77/04 uchylił zaskarżoną decyzję z dnia 9 grudnia 2003 r. oraz decyzję z dnia 11 grudnia 2002 r. Decyzją z dnia 7 września 2010 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ...15/05 stwierdził nieważność decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z dnia 3 stycznia 1972 r., ...285/9/71.

Sąd Okręgowy uznał powództwo za bezzasadne. Powołując się na uchwałę Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, (OSNC 2011/7-8/75), stwierdził, że jeżeli wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem 1 września 2004 r., do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa ma zastosowanie art. 160 k.p.a., choćby ostateczną decyzję nadzorczą wydano po dniu 31 sierpnia 2004 r. Oznacza to, że źródłem szkody i odpowiedzialności Skarbu Państwa jest ostateczna decyzja administracyjna niezgodna z prawem lub nieważna. Sąd podniósł, że akta dotyczące nieruchomości ziemskich B. G. wskazują, że ich powierzchnia łączna przekraczała 100 ha, a zatem zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN przeszły na własność Skarbu Państwa z dniem 13 września 1944 r.

z mocy prawa. Powodowie źródła szkody upatrują w decyzji z dnia 3 stycznia 1972 r., wydanej na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonywania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, na mocy, której stwierdzono, że na własność Państwa przeszły z mocy prawa wskazane w pozwie działki gruntu. Nieważność tej decyzji została stwierdzona przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 7 września 2010 r. W ocenie Sądu Okręgowego niezasadnym jest jednak upatrywanie źródła szkody w decyzji z 1972 r., albowiem działki przeszły na własność Skarbu Państwa już z dniem 13 września 1944 r. Sąd Okręgowy wskazał także, że decyzja z dnia 3 stycznia 1972 r. była wadliwa z tego względu, że została wydana bez wniosku strony, a Wojewódzki Urząd Ziemi (tu Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W.) zainicjował postępowanie z urzędu, co było sprzeczne z prawem. W jego ocenie powodowie nie wykazali związku przyczynowo - skutkowego pomiędzy zaistniałą szkodą, a wydaniem decyzji z 3 stycznia 1972 r. Sąd stwierdził, że wydanie decyzji w dniu 3 stycznia 1972 r. nie stanowiło bezpośredniej przyczyny zaistnienia szkody po stronie powodów.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 3 lipca 2013 r., zmienił zaskarżony wyrok, w ten sposób, że zasądził od Skarbu Państwa - Wojewody M. na rzecz każdego z powodów kwotę 348.551 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 4 lipca 2013 r.; w pozostałym zakresie apelację oddalił (punkt II) oraz orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego (punkt III-VI).

Sąd Apelacyjny przyjął, że Sąd pierwszej instancji bezpodstawnie uznał, iż wskazane w pozwie działki przeszły na własność Skarbu Państwa z dniem 13 września 1944 r., przez co naruszył on art. 2 ust. 1 pkt e dekretu PKWN. Stwierdził, że Sąd pierwszej instancji ustalając, iż sporne działki przeszły na własność Skarbu Państwa z dniem 13 września 1944 r., wkroczył w zakres kompetencji przypisanej właściwym organom administracyjnym. W ocenie Sądu Apelacyjnego decyzja z dnia 3 stycznia 1972 r. miała charakter autonomiczny, a ponadto odnosiła się do działek o łącznej powierzchni 0,8114 ha, które ze względu na swoją wielkość nie podlegały regulacji zawartej w powołanym dekrete PKWN, a zatem nie mogły z mocy prawa przejść na własność Skarbu Państwa. Z tego względu Sąd Apelacyjny uznał, że stwierdzenie nieważności tej

decyzji oznacza, iż powodowie udowodnili przesłankę powstania po ich stronie szkody oraz bezprawność działania organu, od którego pochodziła wadliwa decyzja. Uzasadniało to przyznanie powodom odszkodowania w wysokości odpowiadającej ich udziałom w wartości działek wskazanych w pozwie.

Skarga kasacyjna strony pozwanej została oparta na obu podstawach określonych w art. 398³ § 1 k.p.c. W ramach podstawy naruszenia przepisów postępowania skarżący zarzucił obrazę art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonywania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, a w ramach podstawy naruszenia prawa materialnego obrazę art. 2 ust. 1 pkt e dekretu PKWN oraz art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. W oparciu o te zarzuty wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w części obejmującej punkt I, III, IV i V oraz przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania temu Sądowi, ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie obu apelacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżący zasadnie zarzucił naruszenie art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonywania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (dalej: „rozporządzenie”). Do orzekania na podstawie § 5 rozporządzenia, jako przepisu szczególnego w rozumieniu art. 2 § 3 k.p.c., właściwy jest tryb administracyjny (zob. uchwałę SN z 18 maja 2011 r., III CZP 21/11). O tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN, może zatem rozstrzygać wyłącznie organ administracyjny, a decyzja wydana w tym trybie ma charakter deklaracyjny (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2012 r., II CSK 128/12, OSNC 2013/6/79). Ostateczna decyzja administracyjna rozstrzyga wiążąco dla sądów kwestię nabycia przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości, a wynik postępowania administracyjnego ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sądu w sprawie cywilnej, dla której orzeczenie wydane na podstawie § 5 rozporządzenia ma charakter prejudycjalny

(por. uchwała SN z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 21/11). Sąd Najwyższy dopuścił w tym zakresie kognicję sądu powszechnego jedynie wtedy, gdy organ administracyjny rozstrzygnięciem ostatecznym odmówił wydania decyzji merytorycznej na podstawie § 5 rozporządzenia. Sądy powszechne, co do zasady, nie są zatem uprawnione do samodzielnego rozstrzygania, czy określony majątek stanowił nieruchomością ziemską, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN. Z tego też względu niedopuszczalne było samodzielne ustalenie przez Sąd Apelacyjny, że objęte sporem działki nie wchodziły w skład nieruchomości ziemskiej „Dobra Ziemskie M.” i z tego też względu nie podlegały działaniu tego dekretu. Takie stanowisko Sąd Apelacyjny wyraził zaś mimo tego, że stwierdził, iż Sąd Okręgowy nie był uprawniony, do oceny, że działki gruntu wskazane przez powodów podlegały działaniu dekretu PKWN.

Powodowie nie zainicjowali właściwego postępowania administracyjnego, które mogłoby doprowadzić do wydania decyzji administracyjnej na podstawie § 5 rozporządzenia, albo też do odmowy wydania takiego rozstrzygnięcia przez właściwy organ administracyjny. Wprawdzie decyzja z dnia 3 stycznia 1972 r. została wydana po przeprowadzeniu postępowania w oparciu o § 5 rozporządzenia, ale postępowanie to zostało wszczęte z urzędu podczas, gdy powinno ono zostać zainicjowane przez stronę ubiegającą się o uznanie, że dana nieruchomość jest wyłączona spod działania postanowień zawartych w art. 2 ust. 1 pkt e dekretu PKWN. Decyzja z 3 stycznia 1972 r. wydana z rażącym naruszeniem prawa z przyczyn formalnych, nie jest zatem rozstrzygnięciem administracyjnym, które prejudycjalnie dla sądu powszechnego, przesądza kwestię podlegania działek wskazanych w pozwie pod działanie dekretu PKWN. Powodowie nie dysponują zatem rozstrzygnięciem administracyjnym wydanym na podstawie § 5 rozporządzenia, a sąd powszechny w sprawie o odszkodowanie nie mógł dokonać takiej oceny w zastępstwie organu administracyjnego. Nakazywało to przyjąć, że powodowie nie wykazali, aby pomiędzy wadliwą decyzją administracyjną z dnia 3 lipca 1972 r., a szkodą w postaci utraty prawa własności gruntu, zachodził normalny związek przyczynowy. Decyzja ta stanowiła wprawdzie prejudykat w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c., jednakże jej uchylenie nie przesądziło, czy działki gruntu wskazane w pozwie podlegały działaniu dekretu PKWN. Szkada

po stronie powodów mogłaby zaś powstać jedynie w przypadku, gdyby grunty, których dotyczyło żądanie pozwu, nie podlegały nacjonalizacji.

Z tych względów skarga kasacyjna była uzasadniona i zaskarżony nią wyrok został uchylony na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a sprawa podlegała przekazaniu sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.