



Sygn. akt V CSK 165/15

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 listopada 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)

SSN Jan Górowski

w sprawie z powództwa M. Z.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 19 listopada 2015 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 2 grudnia 2014 r.,

uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi

Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania

oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Powód M. Z. wystąpił przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...] o odszkodowanie w wysokości 300.000 zł w związku z utratą przez jego poprzedniczkę prawną gospodarstwa rolnego w wyniku decyzji administracyjnej naruszającej prawo.

Sąd Okręgowy zasądził na rzecz powoda kwotę 161.000 zł, a oddalił idące dalej powództwo po dokonaniu następujących ustaleń faktycznych.

Powód jest spadkobiercą K. Z., która zmarła w dniu 26 września 1975 r. Dziedziczył po zmarłej gospodarstwo rolne w ½ części razem z S. Z.; w 1996 r. w wyniku darowizny udziału stał się nabywcą całej nieruchomości rolnej. Decyzją Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w D. z dnia 20 listopada 1963 r. orzeczono o przejęciu na własność Skarbu Państwa, na wniosek K. Z., w całości gospodarstwo rolne o pow. 5,43 ha użytków rolnych wraz z zabudowaniami gospodarczymi, stanowiącego własność wnioskodawczyni. Tę powierzchnię przyjęto jako podstawę wymiaru zaopatrzenia emerytalnego; jednocześnie zarejestrowano wniosek K. Z. o emeryturę, a w dniu 3 stycznia 1964 r. przyznano jej wnioskowane świadczenie.

Decyzją z dnia 20 października 1997 r. Wojewoda [...] - po rozpoznaniu wniosku M. Z. - odmówił uchylenia decyzji z dnia 20 listopada 1963 r., a decyzja Wojewody została utrzymana w mocy ostateczną decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2000 r. Skargę na tę decyzję Ministra oddalono wyrokiem NSA. W dniu 25 września 2002 r. zapadła kolejna decyzja Wojewody [...], w której odmówiono stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 20 listopada 1963 r. Natomiast w decyzji nr 278/2009 Wójta Gminy Ł. z dnia 17 lipca 2009 r. wyjaśniono, po uprzednim wznowieniu postępowania, że decyzja z dnia 20 listopada 1963 r. została wydana z naruszeniem prawa. Wyrokiem Sądu Rejonowego z dnia 1 grudnia 2009 r. uzgodniono treść księgi wieczystej, prowadzonej przez ten Sąd, z rzeczywistym stanem prawnym w ten sposób, że z działu I księgi wykreślono działki oznaczone numerami 264/12 i 246/13 i ustalono, że ich właścicielem jest powód M. Z. Obecna powierzchnia ogólna gospodarstwa rolnego, składająca się z

tych działek, wynosi 0,5883 ha. Wartość rynkowa nieruchomości położonej we wsi S. gmina Ł. (działki nr 87, 97, 164, 165/12, 177 oraz część działki 248 o pow. 0,7818 ha) wynosi 161.000 zł (według stanu nieruchomości na dzień 20 listopada 1963 r. i poziomu cen w sierpniu 2013 r.). Nieruchomość składa się z działek użytkowanych rolniczo, położonych oddzielnie i rozproszonych.

Apelacja pozwanego została oddalona. Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd pierwszej instancji. Podzielił stanowisko tego Sądu, że nie było podstaw formalnych i merytorycznych do powołania wnioskowanego przez pozwanego dowodu z opinii biegłego w zakresie dotyczącym określenia rozmiaru otrzymanych przez b. właścicielkę gospodarstwa rolnego świadczeń emerytalnych po przekazaniu gospodarstwa rolnego na rzecz Skarbu Państwa. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie było podstaw do pomniejszenia wartości przejętego gospodarstwa rolnego o wartość uzyskanych przez właścicielkę świadczeń emerytalnych, bowiem fakt rzeczywistego przyznawania tych świadczeń nie został wykazany przez stronę pozwaną (art. 6 k.c.). W tym też zakresie niewystarczające okazało się samo żądanie przeprowadzenia dowodów z opinii biegłego, bez podania wartości kompensaty i bez próby wyliczenia przez stronę tej teoretycznej jedynie wartości.

Należne powodowi odszkodowanie nie obejmuje utraconych korzyści, a jedynie rzeczywistą stratę.

Badając prawne znaczenie trzech istniejących w obrocie decyzji administracyjnych, odnoszących się do pierwotnej decyzji z dnia 20 listopada 1963 r., Sąd Apelacyjny stwierdził, że jako prejudykat w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. traktowana może być decyzja nadzorcza z dnia 17 lipca 2009 r. Na podstawie tej decyzji doszło bowiem do wznowienia postępowania, zakończonego pierwotną, nielegalną decyzją z dnia 20 listopada 1963 r. Decyzja Wójta z dnia 14 lipca 2009 r. jest prawomocna i pociągnęła za sobą dalsze skutki prawne w postaci wydania przez Sąd Rejonowy w dniu 7 grudnia 2009 r. wyroku, na podstawie którego doszło do uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Zarzut braku kompetencji Wójta Gminy Ł. do wydania decyzji nie może być badany w obecnym postępowaniu rozpoznawczym, ponieważ badanie

ważności decyzji administracyjnej także w tym zakresie znajduje się już poza kognicją sądu cywilnego.

W skardze kasacyjnej pozwanego podniesiono zarzuty naruszenia art. 361 § 2 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c. Skarżący wnosił o uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku przez uwzględnienie apelacji pozwanego i oddalenie powództwa w całości, ewentualnie - o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. W skardze kasacyjnej podnoszono jedynie zarzuty naruszenia prawa materialnego, nie podnoszono natomiast zarzutów naruszenia prawa procesowego. Sąd Najwyższy związany jest w postępowaniu kasacyjnym ustaleniami faktycznymi dokonanyymi przez Sądy *meriti* (art. 398³ § 3 k.p.c.). Uwaga ta ma znaczenie o tyle, że pozwany nie wykazał faktu rzeczywistego pobierania emerytury (renty) przez byłą właścicielkę przejętego gospodarstwa rolnego, a zatem uzyskania określonych korzyści w zamian za przejęte gospodarstwo rolne. Wykazał natomiast, że doszło do wymiaru zaopatrzenia emerytalnego dla uprawnionej i że jej wniosek został odpowiednio zarejestrowany w 1963 r. Można zatem twierdzić, że doszło jedynie do uprawdopodobnienia rzeczywistej wypłaty świadczeń emerytalnych po przejęciu gospodarstwa. Nie byłoby to jednak wystarczające dla ewentualnego skompensowania przyznanego powodowi odszkodowania za utraconą definitywnie część gospodarstwa rolnego z wypłaconymi świadczeniami emerytalnymi (art. 6 k.c. i art. 361 § 2 k.c.). Należy także zaznaczyć, że w skardze kasacyjnej nie podnoszono zarzutu naruszenia art. 231 k.c., odwołującego się do konstrukcji domniemań faktycznych. Skoro zatem nie wykazano faktycznego wypłacania świadczeń emerytalnych byłej właścicielce gospodarstwa rolnego, nie można zasadnie twierdzić, że przy ustalaniu rozmiaru odszkodowania doszło do naruszenia art. 361 § 2 k.c.

2. Skarżący bezpodstawnie kwestionuje, że decyzja z dnia 17 lipca 2009 r. nie może stanowić prejudykatu w rozpoznawanej sprawie w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. Decyzja ta oraz decyzje Wojewody [...] z 20 października 1997 r. i

Wojewody [...] z dnia 25 września 2002 r. zapadły w różnych stanach faktycznych i prawnych, służyły one także innym celom prawnym. W decyzji z dnia 17 lipca 2009 r. o wznowieniu postępowania zakończono decyzją pierwotną z dnia 20 listopada 1963 r., stwierdzono ogólnie, że ta ostatnia decyzja została wydana z naruszeniem prawa. Z uzasadnienia decyzji nadzorczej wynika jednak, że zaistniała podstawa wznowienia postępowania, przewidziana w art. 145 § 1 pkt 2 k.p.c. Z akt karnych o sygn. [...] wynika, że wniosek K. Z. o przejęcie gospodarstwa rolnego na własność Skarbu Państwa został sfałszowany, co oznaczało, że kwestionowana decyzja administracyjna została wydana w wyniku przestępstwa. W uzasadnieniu decyzji nadzorczej z dnia 17 lipca 2009 r. wyjaśniono także, dlaczego nie było podstaw do uchylenia decyzji pierwotnej z dnia 20 listopada 1963 r., a zaistniała jedynie prawna konieczność stwierdzenia, że wydana ona została z naruszeniem prawa (art. 146 i art. 151 § 2 k.p.a.).

Uzasadnienie decyzji Wojewody [...] z dnia 20 października 1997 r. nie wskazuje na to, że kwestia sfałszowania wniosku byłej właścicielki była brana pod uwagę przy rozstrzygnięciu o zasadności uchylenia decyzji z dnia 20 listopada 1963 r. (wnioskodawca - powód w obecnym postępowaniu wniósł o uchylenie wspomnianej decyzji w związku z wpisaniem jego jako właściciela gospodarstwa rolnego po śmierci właścicielki w 1975 r.; k. 321-322 akt sprawy). Natomiast w uzasadnieniu decyzji Wojewody [...] z dnia 25 września 2002 r. wyjaśniono, dlaczego kwestia sfałszowania wniosku b. właścicielki nie mogła być traktowana jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Chodzi tu bowiem o jedną z przesłanek wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną (art. 145 § 1 k.p.a.), a więc o odrębny, nadzwyczajny tryb postępowania administracyjnego, który ma na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji (k. 326-327 akt sprawy). Założenie prawnej niekonkurencyjności trybu kontroli decyzji, przewidzianego w art. 156 k.p.a. i w art. 145 § 1 k.p.a., przesądziło o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji pierwotnej z dnia 20 listopada 1963 r.

Z uzasadnienia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2005 r. wynika, że Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) podzielił stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawarte w decyzji z dnia 9 marca

2004 r., w której odmówiono stwierdzenia nieważności pierwotnej decyzji z dnia 20 listopada 1963 r. WSA stwierdził także, że fakt sfalszowania wniosku byłej właścicielki gospodarstwa może stanowić jedynie podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a.) i jej ewentualnego uchylecia (art. 151 k.p.a.), ale nie może tworzyć podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji pierwotnej.

Skoro zatem skutecznie zakwestionowano w stosownym, odrębnym trybie legalność decyzji z dnia 20 listopada 1963 r., tj. w trybie wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a.), to nie można twierdzić, że w obrocie prawnym istnieją jeszcze dwie konkurencyjne i prawnie równorzędne decyzje nadzorcze, które potwierdzają legalny charakter decyzji pierwotnej z 1963 r. Decyzje te wydano bowiem w ramach odmiennych i samodzielnych trybów kontroli różnych wad decyzji pierwotnej.

W tej sytuacji nietrafny okazał się zarzut naruszenia art. 417¹ § 2 k.c. w omawianym zakresie.

3. Bliższej uwagi wymaga zarzut braku kompetencji Wójta Gminy Ł. do wydania decyzji nadzorczej z dnia 17 lipca 2009 r., pretendującej do funkcji prejudykatu w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. Skarżący dostrzegał w tym zakresie kompetencję Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i podkreślał nieważność decyzji nadzorczej Wójta w całym toku postępowania. Tymczasem, Sąd Apelacyjny ogólnie wyjaśnił, że kwestia badania kompetencji Wójta znajduje się całkowicie poza kognicją sądu w cywilnym postępowaniu rozpoznawczym.

W literaturze i orzecznictwie Sądu Najwyższego, także *de lege lata*, przyjmuje się aktualność koncepcji tzw. bezwzględnej nieważności decyzji ostatecznej (decyzja administracyjna jako *actus nullus*). Dopuszcza się, że sąd cywilny ma możliwość samodzielnej weryfikacji legalności decyzji administracyjnej w ograniczonym zakresie, jeżeli wydał ją organ oczywiście niewłaściwy i bez zastosowania jakiegokolwiek procedury (zob. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 września 1993 r., III AZP 17/92, OSNCP 1993, nr 3, poz. 45; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 1999 r., I CKN 66/68, nie publ.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2008 r., II CSK 376/07, nie publ.). Wspomnianą

oceną mogłaby też być objęta nadzorcza decyzja administracyjna stanowiąca prejudykat w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. Gdyby ją zakwalifikować do wspomnianych actus nullus, nie istniały wówczas wystarczające podstawy do zakwestionowania legalności decyzji z dnia 20 listopada 1963 r. Sąd Apelacyjny powołał się tylko ogólnie na systemową regułę zasięgu kognicji sądu cywilnoprawnego, gdy w skardze kasacyjnej przedstawiono szeroki wywód dotyczący możliwości przyjęcia kompetencji innego organu do rozstrzygnięcia w materii, w której orzekł wójt Gminy Ł. Co więcej, w treści decyzji Wójta eksponuje się przede wszystkim to, czy powstały przesłanki do wznowienia postępowania administracyjnego zakończonych w 1963 r. i poucza się stronę o organie odwoławczym. Brak natomiast wskazań dotyczących podstawy określenia kompetencji organu rozstrzygającego o wznowieniu.

W tej sytuacji Sąd Apelacyjny przedwcześnie przyjął, że decyzja nadzorcza z dnia 17 lipca 2009 r. może być w pełni legalna i kwalifikowana jako prejudykat w rozumieniu art. 471¹ § 2 k.c.

Z tych względów Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).

eb