

## **Uchwała z dnia 23 kwietnia 2008 r., III CZP 30/08**

*Sędzia SN Barbara Myszka (przewodniczący)*

*Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz*

*Sędzia SN Gerard Bieniek (sprawozdawca)*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Ireny T. przeciwko Janowi F., Krystynie F., Bankowi Spółdzielczemu w S. i Skarbowi Państwa – Staroście K. o ustalenie, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 23 kwietnia 2008 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Kielcach postanowieniem z dnia 29 stycznia 2008 r.:

"1. Czy w sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży nieruchomości zawartej przed wejściem w życie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464), której przedmiotem była nieruchomość wchodząca w skład Państwowego Funduszu Ziemi Skarb Państwa winien być reprezentowany przez właściwego starostę, wojewodę, czy też winna występować Agencja Nieruchomości Rolnych działająca na rzecz Skarbu Państwa.

2. Czy ustalenie kandydata na nabywcę nieruchomości w trybie decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. Nr 17, poz. 71 ze zm.) wyłącza możliwość badania przez sąd powszechny ważności umowy zawartej na podstawie tejże decyzji pod kątem spełnienia przez nabywcę przesłanek do nabycia nieruchomości rolnej określonych w art. 160 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed 1 października 1990 r.?"

podjął uchwałę:

**1. W sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży skarbowej nieruchomości rolnej z Państwowego Funduszu Ziemi, zawartej przed wejściem w życie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700), Skarb Państwa jest reprezentowany przez starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej.**

**2. Ustalenie kandydata na nabywcę skarbowej nieruchomości rolnej decyzją wydaną na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. Nr 17, poz. 71 ze zm.) nie wyłącza możliwości badania przez sąd – w sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży zawartej na podstawie tej decyzji – czy kandydat spełniał przesłanki określone w art. 160 § 1 k.c.**

### **Uzasadnienie**

W dniu 29 sierpnia 1974 r. został wydany akt własności ziemi, stwierdzający, że Antoni i Józefa małżonkowie T. stali się z mocy samego prawa współwłaścicielami gospodarstwa rolnego składającego się z nieruchomości położonej w H.N., w skład którego wchodziły działki numer 411, 432, 460 i 454. Decyzją Naczelnika Gminy R. z dnia 10 października 1974 r. gospodarstwo to przejęte zostało na rzecz Skarbu Państwa w zamian za rentę, przy czym Antoniemu i Józefie T. przyznano prawo dożywotniego bezpłatnego użytkowania działki o powierzchni 0,5 ha.

W dniu 7 sierpnia 1989 r. pozwany Jan F. złożył do Urzędu Gminy w R. pismo, w którym zadeklarował chęć nabycia gospodarstwa rolnego położonego w H.N. o powierzchni 3,27 ha, składającego się z działek nr 454, 411/1 i 411/2. Wskazał, że pracuje w Zakładach Drobiarskich w K., ale nie wypełnił zgłoszenia w części dotyczącej kwalifikacji do nabycia nieruchomości. Decyzją z dnia 16 września 1989 r. Naczelnik Gminy R. zakwalifikował pozwanego Jana F. na nabywcę

przedmiotowego gospodarstwa rolnego, zakreślając trzymiesięczny termin do zawarcia umowy sprzedaży. W uzasadnieniu decyzji wskazał, że Jan F. spełnia warunki do nabycia nieruchomości, gdyż ma kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Do Banku Spółdzielczego w S. przesłany został dodatkowy wykaz gruntów przeznaczonych do sprzedaży, na którym uwidocznione zostały działki nr 454, 411/1 i 411/2. Pozwany Jan F. decyzję tę odebrał w dniu 25 września 1989 r., a w dniu 8 czerwca 1990 r. wraz z przedstawicielem Banku Spółdzielczego w S., działającym w imieniu Skarbu Państwa, zawarł w formie aktu notarialnego umowę sprzedaży nieruchomości składającej się z działek nr 454, 411/1 i 411/2, przy czym oświadczył, że ma kwalifikacje praktyczne do prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Pozwany Jan F. zatrudniony był od dnia 21 sierpnia 1967 r. w Wydziale Skupu Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej. W 1976 r. pracował na stanowisku starszego inspektora w Wydziale Rolnictwa, Leśnictwa i Skupu Urzędu Wojewódzkiego, gdzie zajmował samodzielne stanowisko do spraw skupu i zagospodarowania warzyw i owoców. W 1977 r. ukończył kurs III stopnia dla kierowników działów skupu i kontraktacji jaj spożywczych, a następnie pracował w Zakładach Drobiarskich w K. na stanowisku kierownika działu skupu i kontraktacji jaj, kończąc w latach 1988-1989 kurs hodowli drobiu.

Irena i Bogdan małżonkowie T. złożyli skargę na decyzję Naczelnika Gminy R. z dnia 16 września 1989 r. kwalifikującą pozwanego Jana F. na nabywcę nieruchomości rolnej, w tym działki numer 411/1. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. stwierdziło, że zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, jednakże nie stwierdziło jej nieważności ze względu na fakt, że wywołała ona nieodwracalne skutki prawne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach oddalił skargę Ireny i Bogdana T. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K.

Kierownik Urzędu Rejonowego w K. na podstawie art. 118 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, decyzją z dnia 21 stycznia 1993 r. przyznał Józefie T. na jej wniosek nieodpłatnie na własność działkę położoną w N.H. nr 411/1 o powierzchni 0,40 ha, którą w dniu 22 kwietnia 1997 r. Józefa T. darowała Irenie T. oraz jej mężowi Bogdanowi T. Decyzją z dnia 30 września 2003 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. stwierdziło, że decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w K., na podstawie której

przyznano Józefie T. działkę nr 411/1, została wydana z rażącym naruszeniem prawa i jednocześnie nie stwierdziło jej nieważności ze względu na nieodwracalne skutki prawne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach uchylił decyzję Kolegium i stwierdził, że nie podlega ona wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku, wskazując, iż nie można mówić o nieodwracalności skutków prawnych zaskarżonej decyzji, gdyż jej przedmiotem była nieruchomość będąca własnością osoby trzeciej, a nie Skarbu Państwa.

Sąd Rejonowy wyrokiem z dnia 17 sierpnia 2007 r. ustalił, że umowa sprzedaży zawarta w formie aktu notarialnego w dniu 8 czerwca 1990 r. przez pozwanych małżonków Jana i Krystynę F. ze Skarbem Państwa jest nieważna. Uznano, że decyzja na podstawie której sporządzono tę umowę została wydana z rażącym naruszeniem prawa, taka zaś bezwzględnie nieważna decyzja nie wiąże sądu.

Rozpoznając apelację pozwanych Sąd Okręgowy przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące wątpliwości, o treści sformułowanej na wstępie. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży legitymację bierną mają strony umowy, a jest poza sporem, że w umowie tej jako sprzedawca występował Skarb Państwa jako właściciel. Okoliczność, że w obowiązującym wówczas stanie prawnym w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa działał bank spółdzielczy, nie jest istotna dla rozważanego zagadnienia prawnego, nie bez znaczenia jest natomiast okoliczność, iż chodziło o sprzedaż nieruchomości rolnej z Państwowego Funduszu Ziemi. Jest to istotne, gdyż z dniem 1 stycznia 1992 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 – dalej: "u.g.n.r.S.P."), w której uregulowano zasady gospodarowania mieniem znajdującym się m.in. w Państwowym Funduszu Ziemi, przy czym Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do tego mienia – utworzonej tą ustawą – Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych). Agencja ta jest odrębną od Skarbu Państwa osobą prawną i już z tego względu nie można jej przypisać statusu *stationis fisci* Skarbu Państwa w rozumieniu art. 67 § 2 k.p.c. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1994 r., III CZP 189/93

(OSNCP 1994, nr 6, poz. 121) wskazano, że Agencja wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz państwa w stosunku do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; Skarb Państwa jest nadal właścicielem nieruchomości tworzących Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, a Agencja dysponuje Zasobem na zasadach określonych w ustawie oraz nim gospodaruje. Agencja jest więc jedynie instytucją powierniczą Skarbu Państwa, gdyż na zewnątrz występuje jako dysponent określonego prawa, działając we własnym imieniu i ponosząc „własną” odpowiedzialność za te działania.

Na pytanie, czy w sprawie o stwierdzenie nieważności umowy sprzedaży skarbowej nieruchomości rolnej, zawartej w 1990 r., czyli przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, powinna być pozwana Agencja Nieruchomości Rolnych jako wykonująca powierniczo prawo własności Skarbu Państwa, należy odpowiedzieć negatywnie. Po pierwsze, jest poza sporem, że stroną umowy – jako sprzedawca – był Skarb Państwa, a nie Agencja, która w czasie zawarcia umowy nie istniała. Po drugie, przepisy ustawy z dnia 19 października 1991 r., dotyczące przejęcia mienia do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa m.in. nieruchomości rolnych z Państwowego Funduszu Ziemi, określiły tryb przejęcia, stwierdzając, że przekazanie nieruchomości Agencji następuje na podstawie decyzji wojewody właściwego ze względu na położenie nieruchomości (art. 17 ust. 1 u.g.n.r.S.P.; por. też art. 13 i 18). Z tego należy wyprowadzić wniosek, że w razie uwzględnienia powództwa i stwierdzenia nieważności umowy ze skutkiem *ex tunc* przedmiotowa nieruchomość będąca wówczas własnością Skarbu Państwa nie „wejdzie” automatycznie do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a tym samym nie będzie do wyłącznej dyspozycji Agencji.

Należy również odrzucić możliwość przyjęcia, że w sprawie właściwy jest wojewoda. Argumentacja Sądu Okręgowego w tym zakresie opiera się na art. 13 ust. 4 i art. 17 ust. 1 u.g.n.r.S.P.; Sąd wskazał, że przekazanie nieruchomości w drodze decyzji jest jednym z aspektów gospodarowania, co może oznaczać wyłączenie ogólnej kompetencji starosty z ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wątpliwości budzi już teza, że decyzja wojewody mieści się w zakresie gospodarowania mieniem. Wprawdzie ten termin jest szerszy niż wynika to z art. 24 ust. 1 u.g.n.r.S.P. i obejmuje również wydawanie decyzji przez prezesa Agencji (art.

24 ust. 4, art. 35, 36), jednak nie powinno mieścić się w nim wydanie decyzji przewidzianych w art. 13 lub 17 u.g.n.r.S.P. Decyzje te stanowią formalny wymóg wejścia nieruchomości do Zasobu lub przejścia własności na inny podmiot, a to za mało do przyjęcia, że ustawodawca zamierzał przyznać wojewodzie legitymację w sprawach dotyczących tego mienia. Wojewoda pojawia się w omawianej ustawie wpadkowo, a jego kompetencja nie jest elementem szerszego zamysłu przyznania mu istotnego miejsca w strukturze decyzyjnej dotyczącej mienia Skarbu Państwa. W ustawie tej przewidziano inne procedury dotyczące przekazania mienia Agencji, wiążące się z decyzją starosty (art. 16 ust. 3) i organu założycielskiego (art. 14). Łączenie z wydaniem decyzji administracyjnej zbyt daleko idących skutków w sferze prawa cywilnego stwarza niepotrzebne wątpliwości interpretacyjne, tym bardziej, jeśli się zważy, że jest to jedyny argument na rzecz takiej możliwości.

Przyjęcie w rozważanym zakresie kompetencji wojewody nie znajduje też wsparcia w regulacjach ogólnych, tj. w art. 7 i 26 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.), gdyż niewątpliwie mienie, którego dotyczy rozpoznawana sprawa, nie stanowi mienia powierzonego wojewodzie w celu wykonywania jego zadań, potrzebna jest zatem podstawa prawna wynikająca z przepisów szczególnych.

W wyroku z dnia 25 listopada 2004 r., III CK 606/03 (nie publ.) Sąd Najwyższy stwierdził, że zakres i zasady reprezentacji Skarbu Państwa przez wojewodę określają „odrębne przepisy”, ponieważ żaden przepis prawa nie ustanawia zasady domniemania kompetencji (art. 7 pkt 5 ustawy o administracji rządowej w województwie). Regulacje, które wyraźnie wprowadziły możliwość reprezentowania Skarbu Państwa przez wojewodę zwykle zawierają jednoznaczne sformułowania w tej materii. Przykładowo można wskazać art. 65 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136 ze zm.) lub art. 134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (jedn. tekst: Dz.U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 ze zm.). Uprawnienie do reprezentowania najczęściej jest elementem bardziej złożonego mechanizmu prawnego, kształtującego kompetencję wojewody w tym zakresie, co nie stanowi jednak bezwzględnie przestrzeganej reguły. Należy przyjąć, że im trudniej wyprowadzić kompetencję wojewody do reprezentowania Skarbu Państwa na podstawie wykładni językowej, tym bardziej należy mieć na względzie całość regulacji normatywnej i przewidziane w niej usytuowanie wojewody.

Na marginesie należy podkreślić, że rozumowanie przedstawione przez Sąd Okręgowy nie zostało potwierdzone na płaszczyźnie innych regulacji prawnych, gdzie zastosowano podobne rozwiązania. Jako przykład można wskazać art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 153, poz. 872 ze zm.), w którym przyznano wojewodzie kompetencję do wydania decyzji stwierdzającej nabycie własności nieruchomości przez odpowiedni podmiot, z czego nie wynika legitymacja wojewody do reprezentowania Skarbu Państwa w sporach dotyczących roszczeń związanych z tą nieruchomością.

Reasumując ten wątek należy stwierdzić, że nie ma podstaw normatywnych do uznania, iż w sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży skarbowej nieruchomości rolnej, zawartej przed wejściem w życie ustawy z dnia 19 października 1991 r., właściwą *statione fisci* Skarbu Państwa był wojewoda.

W tej sytuacji należy dojść do wniosku, że optymalnym i najbardziej uzasadnione jest uznanie starosty jako właściwej *stationis fisci* Skarbu Państwa. W orzecznictwie i piśmiennictwie wskazuje się na potrzebę szerokiego rozumienia kompetencji starosty, a pogląd ten ma szczególne uzasadnienie normatywne w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej: "u.g.n."), z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z tej ustawy oraz ustaw odrębnych, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Treść tego przepisu uzasadnia stanowisko, że ustawodawca przyjął generalną normę domniemania kompetencji starosty, którą należy wyłączyć wówczas, gdy przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami bądź przepisy innej ustawy wyraźnie przewidują kompetencję innego organu w zakresie reprezentowania Skarbu Państwa przy czynnościach prawnych lub procesowych dotyczących nieruchomości skarbowych. Gdy chodzi o wyjątki przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, to przykładowo można wskazać art. 51-53, 58, 59 lub 61, z których wynika reprezentacja Skarbu Państwa przez ministra właściwego do spraw skarbu państwa, ministra właściwego do spraw administracji publicznej lub organu założycielskiego. W odniesieniu do ustaw odrębnych można wskazać na przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 4, poz.

435 ze zm.) oraz ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.).

Pogląd o istnieniu domniemania kompetencji starosty w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa uzasadnia także art. 11a u.g.n., który stanowi, że art. 11 ust. 1 tej ustawy, przewidujący reprezentację Skarbu Państwa przez starostę, stosuje się do czynności prawnych lub czynności procesowych podejmowanych na rzecz lub w interesie Skarbu Państwa. Taka treść przepisu jest wystarczającą podstawą normatywną do uznania, że w sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży skarbowej nieruchomości rolnej, zawartej przed wejściem w życie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, starosta jest właściwą *statione fisci* Skarbu Państwa. Jest to uzasadnione tym, że nie ma przepisu szczególnego, który przewidywałby reprezentację Skarbu Państwa przez inny podmiot.

Podejmując rozważania odnoszące się do drugiego zagadnienia prawnego należy poświęcić kilka uwag zmierzających do jego identyfikacji. Nie odnosi się ono do problemu stopnia wadliwości decyzji administracyjnej i jego wpływu na ważność umowy, Sąd Okręgowy bowiem przyjął, że decyzja administracyjna z 1989 r. była aktem istniejącym, a więc nie zachodzi przypadek nieistnienia decyzji lub jej bezwzględnej nieważności. Sąd ten przyjął również, że wadliwość decyzji nie powoduje automatycznego upadku umowy i skoncentrował się tylko na jednej z przyczyn wadliwości decyzji administracyjnej oraz jednocześnie jednej z możliwych przyczyn nieważności umowy, a więc na braku kwalifikacji rolniczego pozwanego. Ponadto budzi wątpliwości ustalenie, która decyzja ma wiązać i w jakim zakresie. Można założyć, że chodzi o decyzję z dnia 16 września 1989 r. o ustaleniu nabywcy nieruchomości, a związanie sądu cywilnego ma odnosić się do stwierdzenia przesłanek „do bycia nabywcą”, w szczególności odnoszących się do kwalifikacji nabywcy.

Takie stanowisko budzi poważne wątpliwości, nawet bez szczegółowego rozważania zakresu pojęcia „związanie sądu”. W sprawie zapadła decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 2004 r. stwierdzająca, że decyzja z 1989 r. została wydana z naruszeniem prawa, bez możliwości stwierdzenia jej nieważności ze względu na nieodwracalne skutki prawne. W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że decyzja wydana na podstawie art. 158 § 2



k.p.a. nie powoduje eliminacji wadliwej decyzji z obrotu prawnego, stanowi jednak podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Przyjmując ten pogląd należy jednak rozważyć, czy można nadal mówić o związaniu sądu cywilnego taką wadliwą decyzją.

W dawnym orzecznictwie przyjmowano, że do stwierdzenia nieważności umowy nie jest konieczne podważenie decyzji administracyjnej, która odnosiła się do umowy. Taki pogląd wynika jednoznacznie z uchwały pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64 (OSNCP 1964, nr 12, poz. 244). Ponadto wydanie decyzji przewidzianej w art. 158 § 2 k.p.a. stawia pod znakiem zapytania możliwość przyjęcia związania decyzją wadliwą z tego względu, że w obrocie prawnym funkcjonuje inna decyzja administracyjna – wydana właśnie na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. – niewątpliwie rodząca stan związania, która na płaszczyźnie prawnej podważa decyzję wadliwą. Uzasadnione jest więc przyjęcie, że stwierdzenie wadliwości decyzji administracyjnej na podstawie art. 158 § 2 k.p.a. wyłącza możliwość uznania, że ta decyzja wadliwa wiąże sąd cywilny w sprawie o stwierdzenie nieważności umowy. (...)

Druga wątpliwość dotyczy rozumienia przez Sąd Okręgowy zakresu zwrotu "związanie sądu". Jak się wydaje, w ocenie tego Sądu związanie obejmuje również ustalenia faktyczne oraz częściowe oceny prawne poczynione przez organ administracji publicznej. Takie stanowisko jest wątpliwe w świetle dominującego w doktrynie i orzecznictwie poglądu, że wiążący jest stan prawny decyzji wynikający z jej osnowy. W tym względzie należy odwołać się do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07 (OSNC 2008, nr 3, poz. 30).

W analizowanej sprawie problem związania sądu został odniesiony do możliwości badania przez sąd, czy nabywca nieruchomości spełniał przesłanki wymagane do nabycia nieruchomości rolnej, określone w art. 160 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 października 1990 r. Zagadnienie posiadania przez nabywcę kwalifikacji do prowadzenia gospodarstwa rolnego było istotne na gruncie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. Nr 17, poz. 71 ze zm.). Treść powołanego przepisu była na tyle szeroka, że obejmowała również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia

własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (jedn. tekst: Dz.U. z 1983 r. Nr 19, poz. 86 ze zm.). Kwalifikacje potrzebne do prowadzenia gospodarstwa rolnego określał § 3. W niektórych przypadkach posiadanie kwalifikacji było stwierdzane zaświadczeniem wydawanym przez biuro gromadzkiej rady narodowej albo organ prezydium właściwej rady narodowej. Zaświadczenie nie było decyzją administracyjną, miało jednak moc dokumentu urzędowego i mogło być kwestionowane przez stronę oraz sąd z urzędu. Faktyczny brak kwalifikacji powodował nieważność umowy nawet wtedy, gdy nabywca posługiwał się zaświadczeniem. W czasie zawarcia umowy za kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego uważało się ukończenie szkoły średniej, przysposobienia rolniczego lub uzyskanie tytułu kwalifikacyjnego w zawodach rolniczych.

Odnosząc te uwagi do stanu faktycznego w niniejszej sprawie, należy stwierdzić, że kwestia badania przez sąd posiadania przez nabywcę kwalifikacji, o których stanowi art. 160 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 października 1990 r., musi być rozważana w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, chodzi o problem ustalenia przez sąd innych okoliczności, niż rozważone przez organy administracji publicznej, mogących świadczyć o posiadaniu przez nabywcę wymaganych kwalifikacji; tutaj mieści się także ewentualna odmienna ocena wiarygodności dokumentów przedłożonych w toku postępowania administracyjnego. Po drugie, chodzi o ocenę, czy przedłożone przez nabywcę dokumenty spełniają wymagania przewidziane w art. 160 § 1 k.c.

Rozwiązanie pierwszego problemu nie powinno nastroczać wątpliwości, gdyż w piśmiennictwie i orzecznictwie zgodnie podkreśla się samodzielność sądu cywilnego przy dokonywaniu ustaleń faktycznych. Ograniczenia w tym zakresie wymagają wyraźnej podstawy prawnej, czego przykładem takiej podstawy jest art. 11 k.p.c. W kodeksie postępowania cywilnego nie ma analogicznego przepisu odnoszącego się do postępowania administracyjnego. Takiego skutku nie przewiduje też art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1278 ze zm.). Wniosek ten potwierdza fakt, że wśród przesłanek wznowienia postępowania nie ma rozwiązania analogicznego do art. 403 § 1 k.p.c. w odniesieniu do rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu administracyjnym. Samodzielność dokonywania przez sąd cywilny ustaleń faktycznych, w szczególności ustalenia i uwzględnienia dodatkowych

okoliczności, obok poddanych ocenie organu administracji publicznej, nie może więc być kwestionowana.

Bardziej złożona jest druga kwestia związana z ustalaniem kwalifikacji nabywcy, a więc ocena, czy przedłożone dokumenty uzasadniają przyjęcie, że nabywca miał wymagane kwalifikacje. Również w tym zakresie należy uznać, że sąd cywilny nie jest związany oceną organów administracyjnych i sądu administracyjnego, gdyż pogląd ten stanowi ocenę prawną, niezajdującą bezpośredniego odzwierciedlenia w sentencji orzeczenia. Jest to tylko jeden z motywów rozstrzygnięcia, przy czym nie można przyjąć, aby determinował on jego treść. Nie ma więc podstawy prawnej, na wzór art. 386 § 6 i art. 398<sup>20</sup> k.p.c., do przyjęcia związania sądu cywilnego taką oceną.

Istotna jest także odrębność zachodząca między wadliwością decyzji administracyjnej a nieważnością umowy. Ta kwestia podlega odrębnej ocenie, uwarunkowanej analizą wpływu uchybień na płaszczyźnie cywilnoprawnej. To oznacza zbadanie, czy potrzeba zapobieżenia wystąpieniu uchybień jest aktualna w ramach relacji cywilnoprawnych w stopniu uzasadniającym przyjęcie nieważności umowy. Ocena ważności umowy jest zagadnieniem skomplikowanym, zwłaszcza w razie styku z problematyką prawa publicznego, gdyż wówczas ścierają się różne, często przeciwstawne interesy podmiotów oraz interes ogólny. Potrzebna jest identyfikacja wartości interesów oraz celów chronionych na podstawie naruszonej regulacji i ocena ich aktualności na płaszczyźnie cywilnoprawnej, w szczególności przez ustalenie, czy te kwestie przenikają na płaszczyznę cywilnoprawną tak intensywnie, że ich ochrona wymaga zastosowania również instrumentów cywilnoprawnych. Część naruszonych regulacji może mieć charakter porządkowy lub dyscyplinujący organ administracji publicznej, leżąc w jego sferze działania. Adresat decyzji nie powinien wówczas ponosić negatywnych skutków nie swoich zaniedbań, chyba że chodzi o regulację szczególnie istotną ze względu na interes ogólny. Osobną sprawą jest ocena, czy adresat przyczynił się do wydania wadliwej decyzji, zwłaszcza przez podanie nieprawdziwych danych lub inne działanie w złej wierze; wówczas na ochronę nie zasługuje. Przy ocenie aktualności uchybienia na płaszczyźnie cywilnoprawnej, istotna może być również jego intensywność. (...)

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale.

