



Sygn. akt IV CSK 213/13

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 16 stycznia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Irena Gromska-Szuster (przewodniczący)

SSN Dariusz Dończyk

SSN Agnieszka Piotrowska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa F. B.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 16 stycznia 2014 r.,  
skargi kasacyjnej strony pozwanej  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 11 lipca 2012 r.,

**oddala skargę kasacyjną.**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem wstępnym z dnia 7 grudnia 2011 roku Sąd Okręgowy w G. orzekł, że powództwo F. B. skierowane przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...] o zapłatę odszkodowania w kwocie 1.044.424 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty oraz 1.276.280 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty jest usprawiedliwione co do zasady.

Rozstrzygnięcie to Sąd oparł na następujących ustaleniach faktycznych i wpływających z nich wnioskach. Dziadkowie powoda – F. i S., małżonkowie B. posiadali majątek ziemski o powierzchni 154,44 ha (KW M. k. 9). W 1936 r. z powyższego majątku została wydzielona na rzecz ich syna, F. A. B. (ojca powoda), nieruchomości o pow. 73,9711 ha (KW M. k. 130). Po drugiej wojnie światowej oba majątki przeszły pod zarząd państwowy na podstawie ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych. Postanowieniem Sądu Grodzkiego w T. z dnia 14 listopada 1945 r. (sygn. ... 112/45) F. A. B. (ojcu powoda) zostało przywrócone posiadanie nieruchomości o pow. 73,9711 ha. W dniu 22 maja 1948 r. F. A. B. darował swojemu synowi – powodowi F. S. B. wydzieloną z opisanej wyżej nieruchomości - nieruchomości o pow. 26,1106 ha, dla której Sąd Rejonowy w T. prowadzi księgę wieczystą KW nr.... 41(tom I).

W dniu 23 września 1952 r. przedstawiciel Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w T. przekazał Zespołowi PGR S. opisane wyżej nieruchomości odebrane właścicielom o pow. 47,8605 ha oraz o pow. 26,1106 ha. Czynność ta została potwierdzona protokołem zdawczo - odbiorczym, w którym wyszczególniono przekazywane nieruchomości gruntowe, budynki, ruchomości oraz inwentarz żywy. Powód i jego ojciec podejmowali następnie działania mające na celu odzyskanie stanowiących ich własność nieruchomości, występując do Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w T. z pismami z dnia 9 stycznia 1957 r. i z dnia 19 stycznia 1957 r. zawierającymi wnioski o zwrot nieruchomości. Pismem z dnia 2 lutego 1957 r. Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w T. poinformowało ojca powoda, że postanowiło odroczyć sprawę zwrotu nieruchomości z uwagi na fakt, że Instytut Sądownictwa będący jej użytkownikiem wystąpił z wnioskiem o jej wykup. Po interwencji u Ministra Rolnictwa w marcu 1957 r., Prezydium

Powiatowej Rady Narodowej w T. poinformowało F. B. pismem z dnia 25 stycznia 1958 r., iż nie otrzyma z powrotem nieruchomości, gdyż została ona zagospodarowana przez Doświadczalny Instytut Sadownictwa, jest niezbędna do racjonalnej gospodarki państwowej i w związku z powyższym zostanie mu przydzielona nieruchomość zamienna o przybliżonej wartości. W piśmie tym wskazano także, że od powyższej decyzji przysługuje odwołanie do Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej za pośrednictwem Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w T. w terminie 14 dni.

Orzeczeniem z dnia 8 maja 1961 r. (...587/61) wydanym na podstawie art. 9 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w T. orzekło o przejęciu bez odszkodowania na rzecz Skarbu Państwa należącej do powoda F. S. B. nieruchomości rolnej o powierzchni 26,11 ha położonej w M., objętej księgą wieczystą Kw nr... 41 (tom I). Powyższe orzeczenie zostało utrzymane w mocy decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w G. z dnia 13 grudnia 1961 r. (...118/61). Taką samą decyzję wydano w stosunku do położonej w M. nieruchomości ojca powoda – F. A. B.

W dniu 19 września 1982 r. Skarb Państwa został wpisany do księgi wieczystej Kw nr... 41 prowadzonej dla nieruchomości o powierzchni 26,1106 ha położonej w M. jako właściciel na podstawie prawomocnego orzeczenia Prezydium PRN w G. z dnia 8 maja 1961 roku (nr ...587/61).

Ojciec powoda - F. A. B. zmarł w dniu 25 maja 1963 r., a spadek po nim nabyli jego żona K. B. i syn F. S. B. (powód) po ½ części każde z nich. Po zmarłej dnia 25 września 1985 r. K. B. spadek nabyli powód F. S. B. w 1/3 części (powód), U. G., S. P. i J. W. po 1/9 części oraz Z. P. i A. P. po 1/6 części.

Powód czynił starania o odzyskanie opisanych wyżej nieruchomości. Decyzją z dnia 22 czerwca 2010 r. (...144/08) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził nieważność decyzji Prezydium WRN w G. z dnia 13 grudnia 1961 r. oraz poprzedzającej jej decyzji Prezydium PRN w T. z dnia 8 maja 1961 r. w części dotyczącej działki nr 28/23 o pow. 0,0518 ha oraz stwierdził, że obie te decyzje

zostały wydane z naruszeniem prawa w części dotyczącej nieruchomości o łącznej powierzchni 26,0588 ha. Jednocześnie odmówił stwierdzenia nieważności tych decyzji w odniesieniu do wymienionych w decyzji działek o łącznej powierzchni 26,0588 ha z uwagi na wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych.

Decyzją z dnia 11 sierpnia 2010 r. (...419/07) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 maja 2007 r. w całości i orzekł, co do istoty sprawy w ten sposób, że stwierdził nieważność decyzji Prezydium WRN w G. z dnia 13 grudnia 1961 r. i poprzedzającej ją decyzji Prezydium PRN w T. z dnia 8 maja 1961 r. w części dotyczącej działki nr 28/12 o pow.0,0518 ha, stwierdził, że obie te decyzje zostały wydane z naruszeniem prawa w części dotyczącej nieruchomości o łącznej powierzchni 47,88097 ha i jednocześnie odmówił stwierdzenia nieważności decyzji w tym zakresie, ze względu na wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych.

Opierając się na powyższym stanie faktycznym Sąd pierwszej instancji wskazał, że wydanie wyroku wstępnego wynika z konieczności przesądzenia o zasadzie żądania, albowiem wobec sporności zakresu szkody oraz rozmiaru dochodzonego odszkodowania kwestie te wymagają przeprowadzenia kosztownego postępowania dowodowego.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, powód wykazał zaistnienie przesłanek deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, a mianowicie: wydanie decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem, co zostało stwierdzone w postępowaniu administracyjnym oraz związek między tym faktem a szkodą w majątku powoda polegającą na utracie własności nieruchomości przejętych bezprawnie przez Państwo.

Wyrokiem z dnia 11 lipca 2012 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację strony pozwanej od powyższego wyroku wstępnego, podzielając ustalenia faktyczne i wnioski prawne Sądu pierwszej instancji.

W skardze kasacyjnej strona pozwana zarzuciła naruszenie przepisów postępowania, to jest art. 1 i art. 2 § 3 k.p.c. w związku z art. 16 § 1 i 2 k.p.a. oraz w związku z art. 156 § 2 k.p.a., a także naruszenie prawa materialnego, to jest art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 9 ust. 1 i 2 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. 1958 r. Nr 17, poz. 71. oznaczonym w tekście jednolitym tej ustawy Dz. U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm. jako art. 16).

Formułując powyższe zarzuty, skarżący wniósł o uchylenie w całości wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 11 lipca 2012 r. oraz poprzedzającego go wyroku wstępnego Sądu Okręgowego w G. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w G., ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 11 lipca 2012 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wskazany w zarzucie wypełniającym drugą podstawę kasacyjną art. 1 k.p.c. zawiera ustawową definicję „sprawy cywilnej”, opartą na dwóch niezależnych kryteriach - materialnoprawnym i formalnym, zaś art. 2 § 3 k.p.c. statuuje zasadę, że nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów. Przytoczony w ramach tego zarzutu art. 16 k.p.a. stanowi z kolei w § 1, że decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Według § 2 decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Art. 156 § 2 k.p.a. przewiduje, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Do naruszenia przytoczonych przepisów doszło, zdaniem skarżącego, przez dokonanie przez Sąd Apelacyjny odmiennej oceny prawnej faktów prawnych przyjętych za podstawę ostatecznych decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 czerwca i 11 sierpnia 2010 r., to jest przez dokonanie przez Sąd drugiej instancji odmiennej oceny prawnej przeciwko osnowie tych decyzji.

Zarzut ten nie jest uzasadniony. Osnowa decyzji administracyjnej czyli rozstrzygnięcie stanowi obligatoryjny składnik decyzji administracyjnej (art. 107 § 1 k.p.a.) i zawiera wiążące ustalenie konsekwencji stosowanego przepisu prawa materialnego. Wbrew zarzutowi skarżącego, Sąd Apelacyjny nie naruszył art. 1 i art. 2 § 3 k.p.c. w sposób wskazany w zarzucie, skoro niniejsza sprawa jest sprawą cywilną o odszkodowanie, opartą na przepisach prawa cywilnego dotyczących odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa.

Nie doszło też do naruszenia art. 16 oraz art. 156 § 2 k.p.a., skoro o niezgodności z prawem decyzji Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w T. z dnia 8 maja 1961 roku i decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w G. z dnia 13 maja 1961 roku orzekł w postępowaniu administracyjnym uprawniony organ czyli Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w formie przewidzianej prawem czyli w formie decyzji z dnia 22 czerwca i decyzji z dnia 11 sierpnia 2010 r.

Sąd Apelacyjny nie tylko nie orzekł przeciwko osnowie decyzji czyli jak należy rozumieć, sprzecznie z rozstrzygnięciem organu administracji co do istoty sprawy, ale w pełni respektował treść osnowy opisanych decyzji administracyjnych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, czyniąc je podstawą ustaleń faktycznych i wniosków prawnych co do ziszczenia się jednej z przesłanek odpowiedzialności deliktowej strony pozwanej. Zawarta w skardze kasacyjnej argumentacja skarżącego, uzasadniająca ten zarzut, dotyczy w istocie wywodów Sądu Apelacyjnego odnoszących się do treści uzasadnienia wskazanych decyzji. Uzasadnienie jest co prawda integralną częścią decyzji, ale nie jest częścią składową osnowy czyli rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, wyrażającego wolę organu administracji załatwiającego sprawę w tej formie (art. 104 § 1 k.p.a.).

W judykaturze utrwalone jest stanowisko, że sąd powszechny jest związany treścią rozstrzygnięcia czyli osnową ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej przez uprawniony organ administracyjny na podstawie przepisów prawa w formie prawem przewidzianej (por. orzeczenia Sądu Najwyższego: wyrok z dnia 12 maja 1964 r., II CR 185/64, OSNC 1995, nr 3, poz. 41, wyrok z dnia 20 czerwca 1965 r., I CR 636/63, OSNC 1965, nr 7-8, poz. 116, wyrok z dnia 14 kwietnia 1964 r., I PR 88/65, OSNC 1966, nr 2, poz. 23, wyrok z dnia 30 czerwca 1970 r., I CR 195/70,

OSNC 1971, nr 4, poz. 69, uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 8 lutego 1971 r., III CZP 74/70, OSNC 1971, nr 7-8, poz. 121, wyrok z dnia 10 kwietnia 1974 r., I PR 19/74, OSNC 1974, nr 12, poz. 220, wyrok z dnia 3 lutego 1976 r., II CR 732/75, OSNC 1976, nr 12, poz. 263, uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 18 listopada 1982 r., III CZP 26/82, OSNC 1983, nr 5-6, poz. 64, wyrok z dnia 10 października 1983 r., III CZP 31/83, OSNC 1984, nr 5, poz. 67, uchwała z dnia 21 października 1983 r., III CZP 48/83, OSNC 1984, nr 5, poz. 71, uchwała z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNC 1985, nr 8, poz. 108, postanowienie z 13 marca 1986 r., III CRN 14/86, OSP 1987, z. 2, poz. 30, uchwała z dnia 30 grudnia 1992 r., III CZP 157/92, OSNC 1993, nr 5, poz. 84, uchwała z dnia 15 maja 1994 r., III CZP 69/94, OSNC 1994, nr 12, poz. 233, postanowienie z dnia 9 listopada 1994 r., III CRN 36/94, postanowienie z dnia 7 czerwca 2000 r., III CKN 949/00, OSNC 2000, nr 12, poz. 228, wyrok z dnia 19 listopada 2004 roku, V CK 251/04, niepublikowany, uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008, nr 3, poz. 30).

W orzecznictwie utrwalone jest także stanowisko, że sąd powszechny nie jest związany tzw. decyzjami nieistniejącymi (nazywanymi też decyzjami bezwzględnie nieważnymi), czyli wydanymi przez organ oczywiście niewłaściwy, z pominięciem wszelkiej procedury lub nie podpisanymi (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 1964 r., I CR 635/63, OSNC 1965, nr 7-8, poz. 116, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1982 r., III CZP 26/82, OSNC 1983, nr 5-6, poz. 64, wyrok z dnia 7 lipca 2005 r., IV CK 12/05, niepublikowany). Utrwalony jest także pogląd o niezwiązaniu sądu powszechnego decyzją administracyjną co do zagadnień znajdujących w niej wyraz, ale niebędących przedmiotem jej rozstrzygnięcia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 1965 r., I PR 88/65, OSNC 1966/2/23 i uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 października 1983 r., III CZP 48/83, OSNC 1984/5/71).

Nawiązując do argumentacji skarżącego, trzeba wskazać, że Sąd Apelacyjny nie zanegował zawartej w uzasadnieniu decyzji oceny organu administracji, że pismo Prezydium Powiatowej Rady Narodowej z dnia 25 stycznia 1958 roku można uznać za decyzję administracyjną wobec spełnienia minimum wymagań tego aktu. Jednakże literalna treść tego pisma pozwala na podzielenie stanowiska

Sądu drugiej instancji, że jest to decyzja w sprawie odmowy zwrotu nieruchomości stanowiąca reakcję na pisemne żądania zwrotu nieruchomości wystosowane przez F. B. do Prezydium PRN w T. w pismach ze stycznia 1957 roku. Wyraźnie stwierdza się wszak w tym piśmie, że cyt. „Prezydium komunikuje, że obywatel wyżej wspomnianej nieruchomości nie otrzyma spowrotem- (pisownia oryginalna) - (...) w związku z czym obywatelowi w odpowiednim czasie zostanie przydzielona nieruchomość zamienna o przybliżonej wartości”.

Nie jest także usprawiedliwiony zarzut naruszenia prawa materialnego, to jest art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 9 ust. 1 i 2 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. 1958 r. Nr 17, poz. 71, oznaczonym w tekście jednolitym tej ustawy Dz. U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm. jako art. 16) polegający według skarżącego na ustaleniu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa mimo braku ustalenia rzeczywistej szkody majątkowej oraz związku przyczynowego między zdarzeniem wskazanym przez powoda jako źródło szkody a tą szkodą.

Stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji administracyjnej stanowiącej podstawę przejęcia własności nieruchomości osoby fizycznej przez Państwo jest równoznaczne ze spełnieniem się jednej z przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę poniesioną w związku z wadliwą decyzją (por. wyroki Sądu Najwyższego : z dnia 10 kwietnia 2008 roku, IV CSK 5/08, niepublikowany i z dnia 6 lutego 2009 roku, IV CSK 403/08, niepublikowany). Niezbędne jest jednak wykazanie przez poszkodowanego rozmiaru szkody oraz jej związku z wydaniem decyzji uznanej następnie za nieważną lub wydaną z naruszeniem prawa.

Wbrew zarzutowi skargi kasacyjnej, Sąd Apelacyjny prawidłowo przyjął, że powód wykazał zaistnienie uszczerbku majątkowego polegającego na utracie prawa własności nieruchomości w wyniku wydania wadliwych decyzji administracyjnych z 1961 roku, na podstawie których Skarb Państwa ujawnił się w księdze wieczystej jako właściciel i rozporządził następnie tymi nieruchomościami na rzecz osób trzecich. Nie sposób podzielić wywodów skarżącego, że źródłem



szkody jest pismo (orzeczenie) Prezydium Powiatowej Rady Narodowej z dnia 25 stycznia 1958 roku, skoro dotyczy ono, jak to już wyżej podniesiono, odmowy zwrotu nieruchomości, a nie przejęcia konkretnie oznaczonych nieruchomości (które w tym czasie miały już przecież urządzoną księgę wieczystą) przez Państwo w zamian za przyznanie F. B. (ze wskazaniem czy chodzi o F. B. ojca czy F. B. syna) skonkretyzowanej nieruchomości o podobnej wartości. Wpis prawa własności Skarbu Państwa jako właściciela nastąpił dopiero na podstawie orzeczenia Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w T. z dnia 8 maja 1961 roku, co wynika z treści odpisu z księgi wieczystej prowadzonej dla tej nieruchomości.

W tym stanie rzeczy, skarga kasacyjna strony pozwanej podlegała, jako niezasadna, oddaleniu na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. Z uwagi na to, że dotyczyła ona wyroku kontrolującego wyrok wstępny, nie orzeczono o kosztach postępowania kasacyjnego, o których rozstrzygnie sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie stosownie do jego wyniku.