

Sygn. akt I ACa 467/17, IACz 621/17

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 listopada 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Elżbieta Kuczyńska (spr.)
Sędziowie	:	SA Elżbieta Bieńkowska SO del. Aneta Ineza Sztukowska
Protokolant	:	Sylwia Radek-Łuksza

po rozpoznaniu w dniu 15 listopada 2017 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **T. S.**

przeciwko **Skarbowi Państwa - (...) w W.**

**o zapłatę**

na skutek apelacji powódki i zażalenia Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej

od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku

z dnia 31 marca 2017 r. sygn. akt I C 1276/14

**I. oddala apelację powódki i zażalenie pozwanego;**

**II. zasądza od powódki na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 3.600 zł tytułem zwrotu części kosztów instancji odwoławczej i nie obciąża jej tymi kosztami w pozostałej części.**

(...)

**Sygn. akt I ACa 467/17**

I ACz 621/17

## UZASADNIENIE

T. S. wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – (...)na jej rzecz kwoty 326.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 9 lipca 2014 r. do dnia zapłaty oraz o zasądzenie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu pozwu wskazała, iż decyzją z dnia 31 grudnia 1977 r. nr (...) Naczelnik Gminy w Z. orzekł o przejęciu od poprzednika prawnego powódki na własność Państwa gospodarstwa rolnego zapisanego w rejestrze gruntów wsi T. pod numerem (...). Podała, że powyższa decyzja została sprostowana postanowieniem z dnia 2 stycznia 1979 r. w zakresie powierzchni przejmowanego gruntu. Powódka przedstawiła postanowienie (...) o stwierdzeniu nieważności w/w postanowienia i wywiodła, że działanie organu Państwa w zakresie, w jakim przejęto 12,75 ha gospodarstwa rolnego stanowiącego własność poprzednika prawnego powódki było niezgodne z prawem, a akt administracyjny stanowiący podstawę tego działania został wyeliminowany z obrotu prawnego.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powódki kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Zgłosił zarzut przedawnienia roszczenia, zanegował legitymację czynną powódki, nie zgadzał się też z roszczeniem co do zasady, jak i co do wysokości. Podkreślił, iż odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa na gruncie dawnego art. 160 k.p.a., jak też na gruncie art. 417<sup>1</sup> § k.c. związana jest jedynie z wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej, której wadliwość stwierdzono następnie we właściwym postępowaniu. W tej sprawie brak jest prejudykatu w postaci odpowiedniej decyzji administracyjnej. Pozwany twierdził też, że powódka nie wykazała wysokości szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy dochodzoną szkodą, a postanowieniem, którego wadliwość została stwierdzona. Podkreślił, że ze wskazanym przez powódkę postanowieniem nie można wiązać skutku prawnorzeczowego w postaci pozbawienia poprzednika prawnego powódki własności nieruchomości. Pozwany kwestionował ponadto żądanie zasądzenia odsetek ustawowych od daty wskazanej przez powódkę.

Wyrokiem z dnia 31 marca 2017 r. Sąd Okręgowy w Białymstoku w punkcie I powództwo oddalił, w punkcie II odstąpił od obciążania powódki kosztami procesu.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Powódka T. S. nabyła spadek po A. M. (1) na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Białymstoku z dnia 8 sierpnia 2005 r., sygn. akt II Ns 1689/05.

Aktami Własności Ziemi nr (...) z dnia 24 marca 1973 r. stwierdzono własność nieruchomości położonych we wsi T. o łącznej powierzchni 9,867 ha. Właścicielami nieruchomości zgodnie z tym dokumentem stali się z mocy prawa rodzice powódki A. i A. M. (2). Spadkobiercami A. M. (2), zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego w Białymstoku z dnia 29 lipca 1977 r. sygn. Akt Ns 1201/77, byli: żona A. M. (1) i córka A. K. w częściach równych.

Postanowieniem z dnia 6 czerwca 2014 r. nr (...) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził nieważność postanowienia Naczelnika Gminy w Z. z dnia 2 stycznia 1979 r. Nr (...). Postanowienie z 1979 r. dotyczyło sprostowania z urzędu oczywistej omyłki w decyzji z dnia 31 grudnia 1977 r. Nr (...) wydanej przez Naczelnika Gminy w Z. orzekającej o przejęciu od A. M. (1) na własność Państwa gospodarstwa rolnego, zapisanego w rejestrze gruntów wsi T. pod nr (...) o powierzchni 7,44 ha. Przedmiotowa decyzja wydana została na wniosek A. M. (1) o przekazanie gospodarstwa rolnego na rzecz Państwa w zamian za rentę.

Postanowienie z 1979 r. zawierało sprostowanie decyzji z 1977 r., polegające na zastąpieniu powierzchni przejmowanego gospodarstwa rolnego z 7,44 ha, w tym gruntów rolnych 6,92 ha i gruntów leśnych 0,41 ha, na 20,19 ha, w tym grunty orne 7,84 ha, gruntów leśnych 12,35 ha.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdzając nieważność tego postanowienia wskazał m.in., że biorąc pod uwagę charakter zmian dokonanych postanowieniem, wykraczały one poza normę ówczesnego art. 105 k.p.a. (obecnie art. 113 § 1 k.p.a.). Sprostowane omyłki nie były bowiem oczywiste.

Decyzją Naczelnika Miasta i Gminy Z. nr (...) z 31 grudnia 1977 r., sprostowaną postanowieniem Naczelnika Miasta i Gminy Z. nr (...) z 2 stycznia 1979 r. przejęto na rzecz Skarbu Państwa gospodarstwo rolne, położone w obrębie T., gm. Z., stanowiące własność A. M. (1), w skład którego wchodziły działki nr: (...),(...)oraz udział we wspólnocie gruntowej (...) w pow. 18,62 ha i wspólnocie leśnej (...)w pow. 283,97 ha.

Działki nr (...) ulegały podziałom, w wyniku których powstały, ujawnione obecnie w operacie ewidencji gruntów obrębu T. działki nr:

-(...) pow. 0,2710 ha, (...) o pow. 0,0583 ha;

- (...)o pow. 0,0763 ha, (...) o pow. 0,0807 ha, (...) o pow. 0,0807 ha, (...) pow. 0,0320 ha;

- (...) pow. 0,4213 ha,(...) o pow. 0,5971 ha.

Działki nr (...) były przedmiotem postępowania administracyjnego, zakończonego ostateczną decyzją Burmistrza Miasta i Gminy Z. nr (...). (...) z 24 lipca 1991 r. orzekającą o nieodpłatnym przyznaniu prawa i własności w/w nieruchomości na rzecz A. M. (1), w trybie przepisów art. 118 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym. Prawo własności działki nr (...) udziału w działce nr (...) p. A. M. (1) nabyła decyzją Naczelnika Miasta i Gminy Z. nr (...) z 22 lutego 1990 r., wydaną na podstawie art. 6 ustawy z dnia 24.02.1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym. Następnie aktem notarialnym Rep. (...), A. M. (1) darowała w/w nieruchomości swoim wnukom K. S. i W. K..

W roku 1992 zostało wszczęte postępowanie scaleniowe, którym objęto m.in. pozostałe grunty w/w gospodarstwa. Postępowaniem scaleniowym objęto również grunty wspólnoty gruntowej i leśnej wsi T.. Grunty wspólnoty, z wyjątkiem działki oznaczonej aktualnie nr (...) o pow. 3,1207 ha, na której prowadzona była eksploatacja żwiru, zostały w trakcie powyższego scalenia podzielone pomiędzy osoby uprawnione do udziału we wspólnocie.

W wyniku scalenia uległ również zmianie układ przestrzenny działek, ich powierzchnie i numery. Działki nr (...) uprzednio wchodzące w skład gospodarstwa obecnie nie istnieją.

Poprzedniczka prawna powódki posiadała udział w wysokości 1/24 we wspólnocie gruntowej oraz udział w wysokości (...) we wspólnocie leśnej.

Wnioskiem z dnia 18 stycznia 1978 r., złożonym na odpowiednim druku ZUS – Rp 85 poprzedniczka prawna powódki A. M. (1) wniosła do organu rentowego o rentę z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego na własność Państwa.

A. M. (1) decyzją z dnia 26 stycznia 1978 r. z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego na własność Skarbu Państwa otrzymała rentę w wysokości 1200 zł. W decyzji wskazano, że renta przysługuje za przekazane gospodarstwo rolne o pow. 7,44 ha. Na skutek pogorszenia się stanu jej zdrowia orzeczeniem Obwodowej Komisji Lekarskiej do spraw Inwalidztwa i Zatrudnienia z dnia 29 grudnia 1978 r. nr sprawy (...) zaliczono ją do I grupy inwalidzkiej. W aktach rentowych znajduje się postanowienie o sprostowaniu omyłki zawartej w decyzji z dnia 31 grudnia 1977 r. dotyczącej obszaru przejmowanego gospodarstwa. W decyzji zamiennej wydanej przez (...) Oddział w B. z dnia 30 maja 1979 r. przyznano A. M. (1) emeryturę w łącznej wysokości 2.500 zł za 20,19 ha powierzchni nieruchomości.

Z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Naczelnika Gminy w Z. z dnia 31 grudnia 1977 r. wystąpiła powódka Decyzją z 18 stycznia 2008 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi odmówił stwierdzenia nieważności tej decyzji. Powódka wystąpiła z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją z dnia 18 stycznia 2008 r. Zakwestionowała postanowienie prostujące z dnia 2 stycznia 1979 r. Decyzją z dnia 14 maja 2008 r. (znak: (...)) Minister utrzymał swoje rozstrzygnięcie z dnia 18 stycznia 2008 r. w mocy. Prawomocnym wyrokiem z dnia 1 października 2008 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1077/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. uchylił decyzję (...) z dnia 14 maja 2008 r. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy(...) decyzją z dnia 11 sierpnia 2016 r. sygn. akt

(...)uchylił zaskarżoną decyzję (...) z dnia 18 stycznia 2008 r. w całości oraz odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Naczelnika Gminy w Z. z dnia 31 grudnia 1977 r. (nr (...)). W uzasadnieniu decyzji stwierdził, że decyzja Naczelnika Gminy w Z. z 31 grudnia 1977 r. oparta była o art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne, a poprzedniczka prawna powódki wypełniła wszystkie przesłanki dla przejęcia przez Państwo gospodarstwa rolnego za rentę, przewidziane tym przepisem. Odnosząc się do zarzutu powódki zawartego we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a dotyczącego postanowienia Naczelnika Gminy w Z. z dnia 2 stycznia 1979 r. uznano, że zarzut ten został uwzględniony poprzez wydanie przez (...) postanowienia z dnia 6 czerwca 2014 r. (znak: (...)), dotyczącego stwierdzenia nieważności postanowienia z 1979 r.

Pismem z dnia 9 lipca 2014 r. pełnomocnik powódki wezwał pozwanego do zapłaty w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania kwoty 326.000 zł tytułem odszkodowania w związku z wydanym przez Naczelnika Gminy w Z. postanowieniem z dnia 2 stycznia 1979 r., którego nieważność następnie stwierdził w postanowieniu z dnia 6 czerwca 2014 r. (...).

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił w oparciu o dowody z dokumentów. Za zbyteczne, w świetle dokonanej oceny prawnej sprawy, uznał przeprowadzanie dowodu z opinii biegłego sądowego celem oszacowania wartości udziałów we wspólnocie gruntowej.

W tak ustalonym stanie faktycznym sprawy Sąd pierwszej instancji w pierwszej kolejności odniósł się do zarzutu przedawnienia roszczenia i doszedł do wniosku, że był on niezasadny. Zauważył, że drogę do dochodzenia odszkodowania na gruncie 160 k.p.a. otwiera uzyskanie decyzji nadzorczej (prejudykatu), zaś postanowienie o stwierdzeniu nieważności postanowienia z dnia 2 stycznia 1979 r. wydane zostało przez (...) 6 czerwca 2014 r. Od tego momentu, zdaniem Sądu Okręgowego, otworzyła się powódce droga do dochodzenia odszkodowania z tytułu wadliwego orzeczenia organu administracyjnego. Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego Sąd pierwszej instancji wskazał, że przepis art. 160 k.p.a. ma zastosowanie wtedy, gdy ostateczna, wadliwa decyzja administracyjna zapadła przed dniem 1 września 2004 r. Podkreślił, że przedawnienie roszczenia odszkodowawczego z tytułu czynów niedozwolonych w związku z wydaniem przed dniem 1 września 2004 r. wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej, rozpoczyna swój dopiero bieg z chwilą uzyskania przez decyzję nadzorczą (wydanej po tej dacie), przymiotu decyzji ostatecznej.

Sąd Okręgowy powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75, wywiódł, że podstawą prawną żądania powodów jest art. 160 k.p.a. w związku z art. 417 k.c. Przypomnił, że na gruncie tych przepisów warunkiem skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej nieważnej lub niezgodnej z prawem, następnie wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdzającej taką niezgodność z prawem lub nieważność, wystąpienie szkody w wyniku wydania wadliwej decyzji oraz istnienie adekwatnego związku przyczynowego między tą decyzją a doznaną szkodą.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że w/w przesłanki nie zostały spełnione, albowiem powódka nie wykazała wadliwości decyzji administracyjnej. Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego zaznaczył, że regulacje dotyczące decyzji administracyjnych, zawarte w art. 153 i 160 k.p.a., nie stwarzają dostatecznych podstaw do rozszerzającej wykładni i rozciągania tych unormowań także na postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym. Także regulacja art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa wiąże jedynie z wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej, której wadliwość następnie stwierdzono we właściwym postępowaniu.

Mając na względzie stanowisko powódki, iż rozszerzenie zakresu przedmiotowego decyzji i utrata przysługujących jej udziałów we wspólnocie gruntowej i leśnej stanowi o jej szkodzie, Sąd Okręgowy wskazał, że wspólnota gruntowa jest nieruchomością stanowiącą przedmiot współwłasności o szczególnych cechach. Istotą tej współwłasności jest uprawnienie do udziału we wspólnocie gruntowej w postaci korzystania z objętych nią gruntów zgodnie z ich przeznaczeniem, które przysługuje osobom fizycznym lub prawnym posiadającym gospodarstwo rolne. Sąd przytoczył treść art. 28 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych i wskazał, że przepis ten nie uzależnia przejścia na nabywcę gospodarstwa udziału we wspólnocie od złożenia oświadczenia w przedmiocie jego zbycia. W razie zbycia

wszystkich gruntów gospodarstwa rolnego skutek taki następuje niezależnie od woli stron. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, zamiarem poprzedniczki prawnej powódki A. M. (1) było zbycie wszystkich gruntów wchodzących w skład jej gospodarstwa rolnego, albowiem był to jeden z warunków uzyskania renty, co wynika z treści. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych. Poprzedniczka prawna spełniła wszystkie przesłanki, od których zależało prawo do renty, co ustalił w decyzji z dnia 11 sierpnia 2016 r. znak: (...), Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. We wniosku o rentę z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego na własność Państwa złożonym do organu rentowego A. M. (1) nie wskazała wielkości przekazywanego gospodarstwa. Formularz ten nie przewidywał nawet miejsca na takie oświadczenie przyjmując, że występujący z wnioskiem rolnik ma wolę przekazania całego gospodarstwa na własność Państwa. W tej sytuacji Sąd pierwszej instancji nie podzielił argumentacji powódki, iż utrata udziałów we wspólnocie gruntowej była skutkiem wadliwego postanowienia prostującego. Zaznaczył, że A. M. (1) miała wolę przekazania całego gospodarstwa rolnego na własność Państwa w zamian za rentę. O ile renta pierwotnie wypłacana była ustalona w oparciu o obszar gospodarstwa rolnego 7,44 ha, o tyle, po sprostowaniu decyzji z dnia 31 grudnia 1977 r. w zakresie obszaru przejętego gospodarstwa, organ rentowy 30 maja 1979 r. wydał decyzję zamienną, na mocy której A. M. (1) zwiększono rentę stosownie do sprostowania obszaru przekazanego gospodarstwa (20,19 ha). W decyzji tej orzeczono również o wyrównaniu renty za okres 14 stycznia 1978 r. - 29 czerwca 1979 r. W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy ocenił żądanie odszkodowania jako niezasadne podnosząc, że A. M. (1), do swojej śmierci otrzymywała świadczenie rentowe adekwatne do wielkości przekazanego gospodarstwa.

Sąd Okręgowy zauważył dalej, że następcom zmarłych właścicieli może przysługiwać tylko takie odszkodowanie, które przysługiwałoby tym ostatnim; wyrównaniu mogła więc podlegać jedynie szkoda poniesiona przez osoby bezpośrednio dotknięte nieważną decyzją administracyjną, a nie ich dzieci, których pretensje mogły się wywodzić jedynie z tytułu spadkobrania. Powódka musiałaby wykazać zatem, że w wyniku wydania decyzji administracyjnej, wadliwej choćby w części, jej poprzedniczka prawna poniosła szkodę majątkową. W niniejszej sprawie, postępowanie administracyjne, mimo popełnienia uchybienia formalnego w postaci określenia obszaru przejmowanego gospodarstwa, które legło u podstaw stwierdzenia nieważności postanowienia o sprostowaniu decyzji z 1977 r., wskazuje, że przejęcie gospodarstwa na rzecz Skarbu Państwa było konsekwencją postępowania prowadzonego zgodnie z wolą i w interesie poprzedniczki prawnej powódki. Wywołało ono skutki takie, jakie były przez poprzedniczkę prawną powódki oczekiwane.

Sąd Okręgowy wywiódł, gdyby w 1979 r. nie wydano postanowienia o sprostowaniu decyzji z 1977 r., stan majątkowy A. M. (1) nie uległby zmianie; nadal byłaby bez gospodarstwa, za to ze świadczeniem rentowym, a udziały we wspólnotach gruntowych również nie zostałyby przy niej – miała bowiem zamiar przekazać całe gospodarstwo rolne za rentę i to uczyniła. Poprzedniczka prawna powódki uszczerbku majątkowego doznała jedynie w zakresie wysokości świadczenia rentowego, wypłacanego stosownie do wielkości przekazanego gospodarstwa, która w decyzji z 1977 r. była błędnie określona na 7,44 ha zamiast 20,19 ha. Ten uszczerbek jej wyrównano w decyzji zamiennej organu rentowego z dnia 30 maja 1979 r.

W świetle powyższych rozważań Sąd Okręgowy orzekł, jak w punkcie I sentencji.

Uzasadniając rozstrzygnięcie zawarte w punkcie II Sąd pierwszej instancji powołał się na treść art. 102 k.p.c. oraz na trudną sytuację materialną powódki.

Od powyższego wyroku apelację wywiodła powódka. Strona pozwana wniosła natomiast zażalenie na postanowienie zawarte w punkcie II wyroku.

Powódka w apelacji zaskarżyła wyrok w całości, zarzucając:

1) naruszenie prawa materialnego, a mianowicie:

- art. 77 ust. 1 oraz art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. poprzez ich niezastosowanie i błędne przyjęcie, że szczegółowa regulacja art. 160 k.p.a. nie stwarza podstaw i możliwości dochodzenia odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie postanowienia administracyjnego, którego

nieważność została stwierdzona następnie w trybie przepisów postępowania administracyjnego, w sytuacji, gdy literalne brzmienie powołanej wyżej normy konstytucyjnej nie wskazuje na ograniczenia co do charakteru aktu administracyjnego, który jest przyczyną wyrządzonej szkody, przewiduje zaś odpowiedzialność odszkodowawczą niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej, bez ograniczeń w zakresie rodzaju aktu i wysokości szkody;

- art. 160 § 1, 2, 3 k.p.a., art. 113 § 1 k.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie i błędne przyjęcie, że postanowienie Naczelnika Miasta i Gminy Z. z dnia 2 stycznia 1979 r. prostujące w sposób wadliwy część decyzji tego organu z dnia 31 grudnia 1977 r. stanowi samoistny akt administracyjny, który zdaniem Sądu nie stanowi przesłanki dochodzenia odszkodowania, w sytuacji, gdy unieważnione postanowienie na skutek trybu sprostowania oczywistej omyłki było integralną częścią decyzji pierwotnej, a co za tym idzie stwierdzono nieważność części decyzji z dnia 31 grudnia 1977 r. co uprawniało powódkę do dochodzenia odszkodowania na podstawie powołanych wyżej przepisów k.p.a.;

- art. 361 § 1 i 2 k.c. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że poprzedniczka prawna powódki nie poniosła szkody na skutek wydania nieważnego postanowienia z dnia 2 stycznia 1979 r. w sytuacji, gdy na skutek wydania tego postanowienia poprzedniczka prawna powódki została pozbawiona prawa udziałów we wspólnotach gruntowych i leśnych wsi T., zaś z chwilą wydania postanowienia o stwierdzeniu nieważności ww. aktu administracyjnego została wyeliminowana z obrotu prawnego podstawa przejęcia udziałów A. M. (1) we wspólnocie gruntowej i leśnej we wsi T., którymi dysponowałyby ona, gdyby nie wydano nieważnego postanowienia;

- art. 27 ust. 1 i 28 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz. 169) poprzez błędną wykładnię i bezzasadne uznanie, że skutek w postaci przejścia własności udziałów we wspólnotach gruntowych i leśnych przechodzi na własność Skarbu Państwa z chwilą przejęcia gospodarstwa rolnego w sytuacji, gdy skutek taki nastąpiłby tylko w przypadku, gdy nabywca posiadałby już udziały w takiej wspólnocie, natomiast z ustalonego w sprawie stanu faktycznego wynikało, że Skarb Państwa nie dysponował wcześniej takim udziałami, w związku z czym nie mógłby nabyć w sposób ważny i skuteczny udziałów we wspólnotach położonych we wsi T.;

2) naruszenie przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, a mianowicie art. 278 § 1 k.p.c. poprzez bezzasadne oddalenie wniosku powódki o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu szacowania nieruchomości na okoliczność określenia wartości udziałów przejętych od poprzednika prawnego powódki, która to opinia miała istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, w szczególności precyzyjnego wykazania wysokości szkody poniesionej przez A. M. (1).

Mając powyższe zarzuty na uwadze powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Białymstoku do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie od pozwanego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Strona pozwana w swoim zażaleniu zarzuciła naruszenie art. 102 k.p.c. i wniosła o zmianę postanowienia poprzez zasądzenie od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwoty 7200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Domagała się też zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie zażaleniowe.

W odpowiedzi na apelację pozwany wniosł o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

**Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

**Zarówno apelacja powódki, jak i zażalenie pozwanego są niezasadne.**

Ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji nie są kwestionowane w apelacji. Znajdują należyte oparcie w materiale sprawy i są prawidłowe za wyjątkiem jedynie ustalonej przez ten Sąd daty założenia przez A. M. (1) wniosku o przejęcie gospodarstwa przez Państwo w zamian za rentę. Sąd Okręgowy ustalił bowiem, iż wniosek ten A. M. (1) złożyła w dniu 18 stycznia 1978 r., podczas gdy z akt rentowych wynika, że faktycznie został on złożony w Urzędzie Miasta i Gminy

w Z. w dniu 10 listopada 1977 r. Data 18 stycznia 1978 r. jest datą przekazania i wpływu tego wniosku (wraz z decyzją Naczelnika Gminy w Z. z dnia 31 grudnia 1977 r.), do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B.. Uwzględniając powyższą uwagę, w pozostałym zakresie ustalenia Sądu Okręgowego Sąd Apelacyjny podzielił i przyjął za własne.

W świetle niekwestionowanych ustaleń faktycznych, skorygowanych przez Sąd drugiej instancji jedynie w w/w zakresie, zaskarżony wyrok odpowiada prawu. Co do zasady można przyznać rację stronie apelującej, iż w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, o prawie do wynagrodzenia szkody za niezgodne działanie organu władzy publicznej, nie może decydować forma aktu administracyjnego leżącego u źródła powstania szkody. Chociaż ustawodawca w obecnym stanie prawnym wyraźnie i jednoznacznie uregulował w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. odpowiedzialność tylko za szkody spowodowane prawomocnym orzeczeniem lub decyzją ostateczną, której niezgodność z prawem stwierdzono we właściwym przepisie, doktryna i orzecznictwo dopuszczają możliwość dochodzenia odszkodowania także za szkodę wynikłą z wydania nieprawomocnych orzeczeń, decyzji nieostatecznych, a także i postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym. Podstawę dla takich roszczeń i odpowiedzialności Państwa wskazuje się w przepisie art. 417 k.c. (por. uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia III CZP 125/05, OSNC 2006, z. 12, poz. 194). Odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c. nie wymaga żadnego prejudykatu.

W sprawie niniejszej definiowana przez powódkę szkoda miała powstać wskutek wydania przez organ administracyjny postanowienia, którego nieważność następnie stwierdzono. Postanowienie to zostało wydane w 1979 r., czyli przed wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. i przed nowelizacją przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących, najogólniej ujmując, odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza publicznego, dokonanej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692).

Przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariusza publicznego w zakresie zdarzeń mających miejsce przed dniem 1 września 2004 r. określa art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed zmianami dokonany w wyniku nowelizacji z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) z uwzględnieniem treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. Przepis art. 5 w/w ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. stanowi bowiem, że do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się art. 417, 419, 420, 420<sup>1</sup>, 420<sup>2</sup> i 421 k.c. oraz art. 153, 160 i 161 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej.

Istotnie, szczególna regulacja dotycząca decyzji administracyjnych zawarta w art. 160 k.p.a., nie stwarzała podstaw do przyjęcia rozszerzającej wykładni tego przepisu i jego stosowania jako podstawy roszczenia o odszkodowanie z tytułu szkody poniesionej na skutek wydania w postępowaniu administracyjnym nieważnego postanowienia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2002 r. IV CKN 1624/00 – lex nr 78319). Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego normujące postanowienia nie przewidywały odpowiedniego stosowania art. 160 k.p.a. do wadliwych postanowień, stanowiąc w art. 126 k.p.a., że zastosowanie mają jedynie regulacje dotyczące wznowienia postępowania (art. 145 – 152) i stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 – 159). Przepis art. 126 k.p.a. wyłączał zatem odpowiednie stosowanie do postanowień art. 160 k.p.a. W takiej sytuacji, podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem przez organ administracyjny postanowienia, wydanego przed dniem 1 września 2004 r. powinien być zatem art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed tą datą (por. wyrok SN z 21 czerwca 2012 r. IV CSK 438/11 – Lex nr 1250564).

Powyższe, nie oznacza jednak jeszcze zasadności wniosków apelacji. Faktem jest bowiem, że odpowiedzialność deliktowa Skarbu Państwa, oparta na przepisie art. 417 k.c. (podobnie jak i w przypadku opartej na art. 417<sup>1</sup> k.c.) powstaje wówczas, gdy spełnione są łącznie jej trzy ustawowe przesłanki: bezprawność działania lub zaniechania sprawcy, szkoda oraz normalny związek przyczynowy między bezprawnym zachowaniem sprawcy, a szkodą.

Powołanie się przez powódkę w tej sprawie na postanowienie nadzorcze (...)z dnia 6 czerwca 2014 r., stwierdzające nieważność postanowienia Naczelnika Gminy w Z. z dnia 2 stycznia 1979 r., mogło mieć znaczenie takie, jak przeprowadzenie dowodu niezgodnego z prawem działania tegoż Naczelnika Gminy Z..

Prawidłowo jednakże uznał Sąd pierwszej instancji, że powódka powinna była wykazać także takie przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa jak szkoda i normalny, adekwatny związek przyczynowy między szkodą a zdarzeniem ją powodującym (tj. wydaniem wadliwego postanowienia z dnia 2 stycznia 1979 r.), czemu nie podolała. Zasadnie Sąd Okręgowy podkreślił, że powódce jako następcy prawnemu zmarłej właścicielki A. M. (1), której dotyczyło nieważne postanowienie, przysługiwać mogłoby tylko takie odszkodowanie, jakie przysługiwałoby A. M. (1). Na aprobatę zasługuje wniosek tego Sądu, iż roszczenie powódki jest niezasadne z uwagi na fakt, że postanowienie, którego nieważność następnie stwierdzono, nie spowodowało żadnej niekorzystnej zmiany w stanie majątkowym poprzedniczki prawnej powódki, a wskazywana przez powódkę szkoda w postaci utraty udziałów we wspólnocie gruntowej, nie pozostaje w związku z tym postanowieniem. Postanowienie Naczelnika Gminy w Z. z dnia 2 stycznia 1979 r. nie spowodowało bowiem skutku w postaci przejęcia udziałów poprzedniczki prawnej powódki we wspólnocie gruntowej przez Państwo. Dotyczyło ono jedynie sprostowania omyłki co do obszaru przejętego gospodarstwa, co wynikało wprost z jego sentencji. Słusznie wskazał Sąd Okręgowy, że przejęcie przez Państwo udziałów we wspólnocie gruntowej nastąpiło w związku z decyzją Naczelnika Gminy w Z. z dnia 31 grudnia 1977 r. przejmującą na własność Państwa gospodarstwo rolne (...) w zamian za rentę. Decyzja ta jest ostateczna i nie została skutecznie zakwestionowana w toczącym się z inicjatywy powódki postępowaniu administracyjnym. Wprawdzie udziały we wspólnocie gruntowej (udział 1/24 w nieruchomości rolnej i udział (...) w nieruchomości leśnej), nie zostały wymienione wprost w tej decyzji, (choć ich posiadanie wynikało z dołączonego do wniosku wyciągu z rejestru gruntów dołączonego do akt rentowych), to ich przejście na rzecz Państwa było skutkiem obowiązujących przepisów prawnych i nastąpiło z mocy samego prawa.

Decyzja Naczelnika Gminy w Z. z dnia 31 grudnia 1977 r. była konsekwencją wniosku A. M. (1) z 10 listopada 1977 r. o przejęcie gospodarstwa rolnego na rzecz Państwa w zamian za rentę, co wynika też z treści tej decyzji. Należy pamiętać, że zgodnie z ówczesnymi regulacjami, tj. przepisami ustawy z dnia 19 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Skarbu Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz.U.1974 r., nr. 21, poz. 118), Państwo przejmowało na wniosek rolnika na własność gospodarstwo rolne za rentę, jeżeli przekazał on wszystkie nieruchomości wchodzące w skład tego gospodarstwa, obejmujące co najmniej 2 ha gruntów rolnych i leśnych oraz spełnił pozostałe, określone w art. 9 tej ustawy warunki. Realizacja prawa do renty wymagała przekazania również udziałów we wspólnocie gruntowej, bowiem ustawa z dnia 19 maja 1974 r. ściśle określała wyjątki od reguły określonej w art. 9, polegającej na obowiązku przekazania wszystkich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa. Takim wyjątkiem była możliwość zatrzymania budynków wchodzących w skład nieruchomości przekazywanych Państwu, które stawały się wówczas odrębnym od gruntu przedmiotem własności (art. 11 ust. 1 ustawy). Istniała też możliwość przydzielenia, lecz tylko do bezpłatnego użytkowania, działki gruntu rolnego o powierzchni do 0,5 ha, a w razie przekazania budynków, również lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich w rozmiarze niezbędnym do zaspokojenia potrzeb rolnika i jego rodziny (art. 12 ust. 1 ustawy). Ustawa nie przewidywała żadnych innych wyjątków, w tym odnośnie do udziałów we wspólnocie gruntowej. Słusznie przy tym wskazał Sąd pierwszej instancji, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. 1961 r., poz. 28, nr 169) w razie zbycia wszystkich gruntów gospodarstwa rolnego przez uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej udział w tej wspólnocie przechodził na nabywcę tego gospodarstwa. Nie ulega wątpliwości, że w zakres pojęcia „zbycia gruntów” wchodzi nie tylko sprzedaż gospodarstwa, ale też przejście prawa własności z dotychczasowego właściciela na inny podmiot na skutek innych czynności i zdarzeń prawnych, w tym na skutek przekazania gospodarstwa (...) w trybie przepisów ustawy z dnia 19 maja 1974 r. W konsekwencji powyższych regulacji udziały powódki we wspólnotach gruntowych (rolnej i leśnej) podzieliły los gospodarstwa rolnego i przeszły na skutek decyzji z dnia 31 grudnia 1977 r. na własność Państwa nawet jeśli w tej decyzji nie zostały wprost wymienione.

Sąd pierwszej instancji dokonał zatem prawidłowej wykładni art. 28 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych i nie naruszył przepisu art. 27 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym udział we wspólnocie gruntowej może być zbywany wyłącznie w całości tylko na rzecz osoby posiadającej już udział w tej wspólnocie oraz na rzecz osób posiadających gospodarstwa rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty. Ta ostatnia



regulacja dotyczy samoistnego obrotu udziałem we wspólnocie gruntowej i nie znajduje żadnego odniesienia do stanu faktycznego tej sprawy.

Postanowienie Naczelnika Gminy w Z. z dnia 2 stycznia 1979 r. którego nieważność następnie stwierdził Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 6 czerwca 2014 r., nie spowodowało więc faktycznie wskazywanego przez powódkę uszczerbku w majątku jej poprzedniczki prawnej ani zmiany stanu prawnego wynikającego z wcześniej wydanej decyzji. Z uwagi na upływ czasu i brak możliwości odtworzenia okoliczności jego wydania można jedynie domniemywać, że miało ono na celu „uzewnętrznić” i określić obszarowo (choć można mieć wątpliwości, czy możliwe jest przeliczenie obszarowe udziałów we wspólnocie określanych w częściach idealnych – art. 9 ustawy z 29 czerwca 1963 r.) udział A. M. (1) we wspólnocie przekazany Państwu w celu umożliwienia uzyskania przez nią wyższej renty, co faktycznie po wydaniu postanowienia nastąpiło. Przepisy ustawy z 29 maja 1974 r. wysokość renty uzależniały bowiem od obszaru przekazanego gospodarstwa. Nie zmienia to faktu, że udziały w wspólnocie gruntowej, przeszły na rzecz Państwa już wskutek decyzji z dnia 31 grudnia 1977 r. o przejęciu gospodarstwa rolnego za rentę, zgodnie z wyrażoną przez A. M. (1) wolą uzyskania renty w zamian za przejęcie przez Państwo jej gospodarstwa.

W konsekwencji zarzuty apelacji, które opierały się na założeniu, iż postanowienie z dnia 2 stycznia 1979 r. spowodowało zmianę stanu prawnego i utratę przez poprzedniczkę prawną powódki udziałów we wspólnocie gruntowej, nie mogły odnieść oczekiwanego skutku.

Sąd pierwszej instancji nie dopuścił się uchybienia procesowego oddalając wnioski o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego sądowego z zakresu szacowania nieruchomości w sytuacji, w której powództwo było niezasadne z uwagi na brak związku przyczynowego pomiędzy wydaniem wadliwego postanowienia a utratą udziałów we wspólnocie gruntowej. Powódka nie wykazała poniesienia jakiegokolwiek szkody wskutek jego wydania, nie było więc potrzeby ustalania jej wysokości, a temu mógłby jedynie posłużyć wnioskowany przez nią dowód. Oznacza to, że dowód ten dotyczył w istocie okoliczności nie mającej znaczenia dla rozstrzygnięcia tej konkretnej sprawy, a jego przeprowadzenie spowodowałoby jedynie zwłokę w jej rozpoznaniu. Oddalenie wniosku dowodowego było więc uzasadnione w świetle przepisów art. 217 § 3 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. i nie naruszało art. 278 § 1 k.p.c., który uprawnia sąd do dopuszczenia dowodu z opinii biegłego lub biegłych, wówczas gdy w sprawie zachodzi potrzeba wyjaśnienia okoliczności wymagających wiadomości specjalnych. W tej sprawie taka potrzeba nie zaistniała.

Uwzględniając powyższe, wobec braku podstaw do uwzględnienia apelacji powódki, została ona oddalona w oparciu o art. 385 k.p.c.

Sąd Apelacyjny oddalił również, na mocy art. 385 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. zażalenie strony pozwanej.

Zgodnie treścią art. 102 k.p.c. w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami.

Na pojęcie szczególnie uzasadnionych okoliczności, o jakich mowa w powyższym przepisie, składają się okoliczności dotyczące sytuacji osobistej strony, jak i te związane z charakterem sprawy. Uwzględniając tego typu okoliczności Sąd Apelacyjny nie znalazł przesłanek do zmiany zaskarżonego postanowienia. Powódka jest bowiem osobą w podeszłym wieku (ur. (...)), nie posiada majątku, a jej miesięczny dochód jest skromny (1.458,24 zł). Wobec postanowienia (...)z dnia 6 czerwca 2014 r. stwierdzającego nieważność postanowienia Naczelnika Gminy z dnia 2 stycznia 1979 r., mogła pozostawiać w subiektywnym przekonaniu o zasadności zgłoszonego roszczenia. W tej sytuacji odstąpienie od obciążania jej kosztami procesu za pierwszą instancję należy uznać za usprawiedliwione.

O kosztach procesu w drugiej instancji (punkt II sentencji) Sąd Apelacyjny orzekł na mocy przepisów art. 98 § 1 i 3 k.p.c. i art. 102 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c., przy uwzględnieniu treści art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2016 r., poz. 2261).

W zakresie tych kosztów Sąd nie znalazł podstaw do odstąpienia od obciążania powódki kosztami postępowania apelacyjnego w całości, tak jak wnioskował jej pełnomocnik. Strona przegrywająca proces przed sądem pierwszej

instancji, decydując się na wniesienie apelacji, musi poważnie liczyć się z możliwością jej oddalenia i związanym z tym obowiązkiem zwrotu przeciwnikowi kosztów poniesionych w postępowaniu apelacyjnym. Decyzję taką powinna podjąć z uwzględnieniem wyników postępowania przed sądem pierwszej instancji, które pozwoliły zweryfikować słuszność zajmowanego w pozwie stanowiska. Subiektywne przekonanie o zasadności roszczenia, w postępowaniu apelacyjnym nie mogło już mieć istotnego znaczenia. W takiej sytuacji nie może być uznane za słuszne obarczenie strony pozwanej - wygrywającej proces, całością kosztów postępowania apelacyjnego. Pełnomocnik pozwanej poniósł nakład pracy sporządzając obszerną i szczegółową odpowiedź na apelację, co nie powinno pozostać bez wynagrodzenia. Nie można było jedynie tracić z pola widzenia, że wysokość wynagrodzenia pełnomocnika pozwanego w postępowaniu odwoławczym ustalona w oparciu o przepisy § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. 2015 r., poz. 1800 ze zm.) wynosi 7.200 zł, co odpowiada prawie 5 miesięcznemu świadczeniu emerytalnemu powódki. Biorąc powyższe pod uwagę i uwzględniając wiek powódki oraz brak możliwości majątkowych i zarobkowych skutki obciążenia powódki całością kosztów należnych stronie pozwanej byłyby trudne do pogodzenia z poczuciem sprawiedliwości. Z tego względu Sąd Apelacyjny obciążył powódkę tylko częścią kosztów zastępstwa procesowego tj. kwotą 3.600 zł, nie obciążając jej tymi kosztami w pozostałym zakresie. Zasądzenie od apelującej kosztów w pełnej wysokości, przy uwzględnieniu jej sytuacji, stanowiłoby poważny i wręcz niemożliwy do udźwignięcia ciężar finansowy.

(...)