

Sygn. akt I ACa 44/13

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 czerwca 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Maciej Dobrzyński (spr.)

Sędziowie: SA Ewa Kaniok

SO (del.) Adrianna Szewczyk-Kubat

Protokolant: st. sekr. sąd. Joanna Baranowska

po rozpoznaniu w dniu 11 czerwca 2013 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa H. S.

przeciwko Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z siedzibą w W.

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt XXIV C 1102/11

I. oddala apelację,

II. zasądza od H. S. na rzecz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z siedzibą w W. kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym.

I ACa 44/13

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 9 września 2011 r. H. S. wniósł o zasądzenie od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z siedzibą w W. kwoty 258.993,29 zł z ustawowymi odsetkami naliczonymi we wskazany w pozwie sposób oraz kosztami postępowania, w tym kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na pozew z dnia 23 grudnia 2011 r. strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie od powoda kosztów postępowania z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 10 lipca 2012 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo oraz zasądził od H. S. na rzecz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z siedzibą w W. kwotę 7.200 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd I instancji oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach faktycznych oraz rozważaniach prawnych:

W dniu 31 lipca 2006 r. H. S. złożył wniosek o przyznanie renty strukturalnej w Biurze Powiatowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w C.. Do wniosku załączył m.in. zaświadczenie z 29 lipca 2006 r. wystawione przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Placówkę Terenową w C.. W zaświadczeniu tym stwierdzono, że H. S. podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników w okresach: od 1 lipca 1977 r. do 31 grudnia 1990 r. z mocy ustawy w zakresie emerytalno-rentowym jako rolnik, od 1 stycznia 1991 r. do 30 czerwca 1992 r. z mocy ustawy w zakresie emerytalno-rentowym oraz wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim jako rolnik, od 16 grudnia 2005 r. do nadal z mocy ustawy w zakresie emerytalno-rentowym oraz wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim jako rolnik.

Pismem z 8 września 2006 r. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w C. zawiadomił H. S., że postanowienie w sprawie spełnienia warunków o przyznanie renty strukturalnej nie może być wydane w terminie zgodnym z § 20 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 114, poz. 1191 ze zm.; dalej jako rozporządzenie z 30 kwietnia 2004 r.) z uwagi na brak jednoznacznej interpretacji prawnej nowelizacji tego rozporządzenia. W zawiadomieniu wskazano, że postanowienie w sprawie spełnienia warunków o przyznanie renty strukturalnej zostanie wydane niezwłocznie po zasięgnięciu opinii prawnej, tj. do końca listopada 2006 r.

W toku postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie wniosku H. S. pismem z 3 października 2006 r. zwrócono się do Dyrektora (...) Oddziału (...) Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w G. o wydanie opinii prawnej co do interpretacji § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r., zmienionego w listopadzie 2005 r. W piśmie tym wymieniono rozbieżne opinie co do interpretacji tego przepisu. Podano, że według otrzymanego z Centrali komunikatu dotyczącego znowelizowanej treści tego przepisu rolnicy ubiegający się o rentę strukturalną mają możliwość wykazania się 5-letnim okresem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu jedynie od dnia 1 stycznia 1991 r., tj. od wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Przywołano również dotyczącą tego przepisu odmienną opinię prawną nr 133/05 z 29 listopada 2005 r., według której rolnik w całym swoim życiu winien wykazać się 5-letnim okresem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników, a także opinię prawną nr 3/06 z 11 stycznia 2006 r., według której ten 5-letni okres podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników należało liczyć od 1 stycznia 1978 r., tj. od wejścia w życie ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, przy czym opinia nr (...) zawierała zastrzeżenie o konieczności konsultacji z Centralą. W piśmie o jednoznaczną interpretację § 4 pkt 2 przywołanego rozporządzenia zawarto pytanie, od jakiej daty należy liczyć 5-letni okres podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników, od 1 stycznia 1978 r. czy od 1 stycznia 1991 r.

W dniu 25 listopada 2006 r. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w C. wydał decyzję nr (...) o odmowie przyznania renty strukturalnej H. S.. W decyzji podniesiono, że wnioskodawca nie spełnił wymogów określonych w § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. Przyjęto, że powód nie miał 5-letniego okresu podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników, liczonego od 1 stycznia 1991 r., gdyż od tego dnia posiadał staż ubezpieczeniowy wynoszący łącznie 2 lata, 1 miesiąc i 15 dni. W decyzji wskazano, że oparto się w niej, oprócz przepisów prawa, na Komunikacie w sprawie problemów interpretacyjnych na tle nowelizacji § 4 pkt 2 przywołanego rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r., wydanym przez Departament Obsługi Środków Towarzyszących Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na podstawie stanowiska Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a stwierdzającym że wnioskodawcy mają możliwość wykazania się 5-letnim okresem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników od dnia 1 stycznia 1991 r., tj. od wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Przy wydaniu decyzji z 25 listopada 2006 r. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w C. dysponował Komunikatem Departamentu Obsługi Środków Towarzyszących Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa co do interpretacji § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r.

W odwołaniu od decyzji z 25 listopada 2006 r. H. S. zarzucił wadliwą interpretację § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. oraz błędne uznanie, że wskutek nieposiadania wymaganego 5-letniego stażu ubezpieczeniowego nie spełnia on warunków do przyznania renty.

W dniu 10 stycznia 2007 r. Dyrektor (...) Oddział (...) w G., jako organ II instancji, po rozpatrzeniu odwołania H. S., wydał decyzję nr(...) o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu decyzji Dyrektor (...) Oddział (...) w G. podtrzymał stanowisko, że w świetle § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. rolnicy mają możliwość wykazania się 5-letnim okresem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników dopiero od wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tj. od dnia 1 stycznia 1991 r. W uzasadnieniu decyzji organu II instancji wskazano, że takie stanowisko zostało zawarte w piśmie z 6 stycznia 2006 r. sporządzonym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, będące autorem przywołanego rozporządzenia i uprawnione do wyjaśnienia treści jego zapisów. Ustalono, że po dniu 1 stycznia 1991 r. okres wymaganego ubezpieczenia wnioskodawcy wynosił 2 lata, 6 miesięcy i 26 dni, stąd w przypadku odwołującego się nie został spełniony warunek 5-letniego stażu z § 4 pkt 2 rozporządzenia. W decyzji dokonano interpretacji przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników obowiązujących przed i po 1 stycznia 1991 r. W szczególności podniesiono, że przepisy obowiązujące przed 1991 r. nie przewidywały ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników, a ten rodzaj ubezpieczenia został wprowadzony ustawą z 20 grudnia 1990 r. Zdaniem organu odwoławczego, zaskarżona decyzja została wydana prawidłowo i nie było podstaw do jej uchylecia.

H. S. złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. od decyzji Dyrektora (...) Oddział (...) w G. z 10 stycznia 2007 r. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. i błędne przyjęcie, że wskutek nieposiadania wymaganego 5-letniego stażu ubezpieczeniowego nie spełnia on warunków do przyznania renty strukturalnej. W odpowiedzi na skargę Dyrektor (...) Oddział (...) w G. podtrzymał stanowisko co do interpretacji § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. oraz przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Na skutek skargi powoda (...) Oddział (...) w G. przesłał do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. wraz ze skargą akta administracyjne nr(...), zawierające decyzję organu II instancji z 10 stycznia 2007 r. oraz decyzję organu I instancji z 25 listopada 2006 r. Akta te stanowiły akta sprawy administracyjnej, wszczętej na wniosek H. S. o przyznanie renty strukturalnej z 31 lipca 2006 r.

Po rozpoznaniu skargi powoda WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 14 sierpnia 2007 r., wydanym w sprawie I SA/Gd 311/07, uchylił zaskarżoną decyzję Dyrektora (...) Oddział (...) w G. z 10 stycznia 2007 r. oraz poprzedzającą ją decyzję Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w C. z 25 listopada 2006 r. WSA uznał, że przedmiotowe decyzje naruszały prawo w stopniu uzasadniającym ich wyeliminowanie z obrotu prawnego. Sąd administracyjny stwierdził, że istotą sporu w rozpoznawanej sprawie była interpretacja wskazanego w zaskarżonej decyzji § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. WSA nie podzielił poglądu, że w świetle tego przepisu wykazanie 5-letniego okresu podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników możliwe było jedynie od wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tj. od 1 stycznia 1991 r. WSA wyjaśnił, że nie było uzasadnione twierdzenie, iż ubezpieczenie społeczne rolników, w tym ubezpieczenie emerytalno-rentowe, nie istniało w Polsce przed 1 stycznia 1991 r. Wskazał, że ubezpieczenie społeczne rolników obejmujące ubezpieczenie emerytalno-rentowe funkcjonuje w Polsce od 1978 r., odkąd weszła w życie ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin. W ocenie WSA, skoro ubezpieczenie społeczne rolników, w tym emerytalno-rentowe, funkcjonuje w Polsce od 1978 r., wobec tego nie ma podstaw do uznania, że dla potrzeb § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. rolnik może wykazywać okres podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu tylko od 1 stycznia 1991 r. WSA dodał, że ustawa z 20 grudnia 1990 r. nie wprowadzała w życie nowego systemu ubezpieczeń społecznych rolników, w tym ubezpieczenia emerytalno-rentowego jako nowego świadczenia. W podsumowaniu swoich wywodów WSA stwierdził, że zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r., w brzmieniu obowiązującym od 10 listopada 2005 r., 5-letni okres podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, o jakim mowa w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, można wykazywać od 1 stycznia 1978 r., tj. od czasu objęcia rolników ubezpieczeniem emerytalno-rentowym w ramach ubezpieczenia społecznego. Z tych względów WSA

postanowił uchylić zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję z 25 listopada 2006 r. na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Odpis wyroku WSA w sprawie I SA/Gd 311/07 wraz z uzasadnieniem został doręczony Dyrektorowi (...) Oddziału Regionalnego ARiMR w G. w dniu 17 września 2007 r. W dniu 20 września 2007 r. radca prawny będący pełnomocnikiem Dyrektora (...) Oddziału (...) w G., po zapoznaniu się z treścią doręzonego uzasadnienia, sporządził opinię prawną, w której oświadczył, że w pełni podziela jako własne stanowisko zaprezentowane przez WSA w uzasadnieniu do wyroku z 14 sierpnia 2007 r. i wskazał, że w jego ocenie niecelowym jest składanie skargi kasacyjnej od tego wyroku.

Wobec niezłożenia skargi kasacyjnej od wyroku WSA wydanego w dniu 14 sierpnia 2007 r. w sprawie I SA/Gd 311/07 wyrok ten stał się prawomocny od dnia 18 października 2007 r. Z uwagi na uprawomocnienie się tego orzeczenia w dniu 9 listopada 2007 r. zarządzono zwrócenie akt administracyjnych nr(...) do (...) Oddziału (...) w .. Odpis prawomocnego wyroku z dnia 14 sierpnia 2007 r. wraz z aktami administracyjnymi nr(...) skierowanymi z WSA w Gdańsku wpłynęły do (...) Oddziału (...) w G. w dniu 19 listopada 2007 r.

W dniu 9 października 2007 r. jednostki Agencji otrzymały Komunikat o braku możliwości przyznawania rent strukturalnych w związku z przekroczeniem sumy beneficjentów w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2004-2006. Taki komunikat otrzymało także Biuro Powiatowe ARiMR w C.. W dniu 9 października 2007 r. Biuro Powiatowe ARiMR w C. uzyskało informację zatwierdzoną przez Dyrektora (...) Oddziału (...) o przekroczonej sumie beneficjentów na 2008 r., ubiegających się o przyznanie renty strukturalnej, a tym samym o przekroczeniu limitu, do którego mogły być przyznawane renty strukturalne. Z informacji tej wynikało, że w związku z przekroczeniem limitu kierownik biura powiatowego, korzystając z uprawnienia wynikającego z § 17 ust. 1 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r., w toczących się postępowaniach powinien wydać decyzję odmawiającą przyznania renty strukturalnej, bez względu na jakim etapie rozpatrywania pozostaje dana sprawa. Dodano, że w uzasadnieniu decyzji odmawiającej przyznania renty należy w takiej sytuacji powołać § 3 ust. 1 tego rozporządzenia.

W dniu 31 października 2007 r. Biuro Powiatowe ARiMR w C. otrzymało pismo Dyrektora (...) Oddziału (...) w G. z uwierzytelnioną kopią wyroku WSA w Gdańsku z 14 sierpnia 2007 r. i zaleceniem dalszego procedowania w sprawie H. S..

Pismem z 9 listopada 2007 r. Biuro Powiatowe (...) w C. zwróciło się do Dyrektora (...) Oddziału (...) w G. o określenie, czy w sprawie powoda Biuro powinno stosować się do komunikatu otrzymanego 9 października 2007 r. wskazującego na konieczność wydania decyzji odmawiającej przyznania renty strukturalnej z powodu wyczerpania limitu bez względu na to, na jakim etapie rozpatrywania pozostawała dana sprawa. W piśmie tym wyrażono stanowisko, że Biuro Powiatowe jest związane prawomocnym wyrokiem Sądu z 14 sierpnia 2007 r., z którego wynika, że H. S. powinien otrzymać rentę strukturalną. Biuro wskazało, że z komunikatu z 9 października 2007 r. wynikała niemożność wydania korzystnego rozstrzygnięcia w sprawie o przyznanie renty strukturalnej.

W piśmie z 15 listopada 2007 r. Dyrektor (...) Oddziału (...) w G. zwrócił się do Centrali Agencji - (...) i Środowiskowych z prośbą o wskazanie sposobu postępowania w sprawie o przyznanie renty strukturalnej H. S.. W piśmie tym wyjaśniono, że zgodnie z wyrokiem z 14 sierpnia 2007 r. kierownik Biura Powiatowego jest zobligowany do wydania postanowienia o spełnieniu przez tego wnioskodawcę warunków do przyznania mu renty strukturalnej. Powołując się na komunikat z 9 października 2007 r. o braku możliwości przyznawania rent strukturalnych w związku z przekroczeniem sumy beneficjentów określonej w PROW 2004-2006, dyrektor wystąpił o potwierdzenie przez Centralę, że sprawa H. S. może zostać zakończona decyzją przyznającą mu środki finansowe w ramach renty strukturalnej.

Wobec niezyskania odpowiedzi na pismo z 15 listopada 2007 r. Dyrektor (...) Oddziału (...) w G. w dniu 5 lutego 2008 r. ponownie zwrócił się do Centrali Agencji - (...) i Środowiskowych o wskazanie sposobu postępowania w sprawie

przyznania renty strukturalnej H. S.. W piśmie tym zwrócono się o podanie pełnej podstawy prawnej do odmowy przyznania wnioskodawcy renty strukturalnej i wypłaty środków.

W dniu 21 lutego 2008 r. Departament Działań Społecznych i Środowiskowych Agencji zajął stanowisko w sprawie H. S., opierając się na opinii Departamentu Prawnego i Zamówień Publicznych. W stanowisku tym wskazano, że w świetle § 3 ust. 1 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. z uwagi na wyczerpanie środków przeznaczonych na przyznanie rent strukturalnych oraz osiągnięcie limitu beneficjentów H. S., który złożył wniosek o rentę strukturalną w okresie funkcjonowania programu PROW 2004-2006, nie można przyznać renty strukturalnej pomimo orzeczenia WSA uchylającego decyzję o odmowie przyznania renty strukturalnej. Wyjaśniono też, że przedmiotowa sprawa o przyznanie renty strukturalnej znajduje się na etapie po złożeniu wniosku a przed wydaniem postanowienia o spełnieniu wstępnych warunków do przyznania renty, wobec tego postępowanie w tej sprawie powinno zostać umorzone, gdyż stało się bezprzedmiotowe z powodu wyczerpania limitu środków finansowych w ramach programowania 2004-2006. Pismo z 21 lutego 2008 r. (...) Oddział (...) otrzymał w dniu 22 lutego 2008 r. W dniu 29 lutego 2008 r., w nawiązaniu do pisma Biura Powiatowego w C. z 9 listopada 2007 r., (...) Oddział (...) przekazał do tego Biura celem wykorzystania wyjaśnienie z dnia 21 lutego 2008 r. uzyskane od Centrali Agencji.

W dniu 14 stycznia 2008 r. H. S. złożył do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi skargę na opieszałość w załatwieniu przez Agencję sprawy związanej z przyznaniem mu renty strukturalnej. Skarżący wskazał, że jego wniosek z 31 lipca 2006 r. o przyznanie renty strukturalnej nie został rozstrzygnięty mimo uprawomocnienia się wyroku WSA w Gdańsku z 14 sierpnia 2007 r. Powód podał, że wykonanie tego wyroku znacznie przewleka się, a na pytania o stan sprawy udzielano mu odpowiedzi, że sprawa jest konsultowana przez Centralę Agencji oraz przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Skarżący wniósł o wydanie polecenia ARiMR załatwienia jego sprawy bez zbędnej zwłoki i wyrównania strat, jakie poniósł on w związku z opieszałością Agencji. W odpowiedzi na skargę ARiMR w dniu 29 lutego 2008 r. wyraziła przekonanie, że sprawa H. S. zostanie zakończona niezwłocznie.

W dniu 20 marca 2008 r. Kierownik Biura Powiatowego (...) w C. wydał decyzję nr(...) o umorzeniu postępowania w sprawie wniosku H. S. z dnia 31 lipca 2006 r. o przyznanie mu renty strukturalnej. Jako podstawę prawną decyzji wskazano art. 105 § 1 k.p.a. i § 3 pkt 1 i § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. Oparto się w niej na stanowisku wyrażonym w piśmie z dnia 21 lutego 2008 r. opracowanym przez Departament Działań Społecznych i Środowiskowych ARiMR. Wyjaśniono, że w związku z przekroczeniem limitu na przyznanie rent strukturalnych nie było możliwości wydania większej liczby decyzji przyznających renty strukturalne w ramach programu PROW 2004-2006, w tym na wydanie decyzji przyznającej rentę wnioskodawcy.

H. S. złożył odwołanie od decyzji z 20 marca 2008 r., wnosząc o jej uchylenie i wydanie decyzji w sprawie przyznania mu renty strukturalnej. Po otrzymaniu odwołania organ II instancji kilkakrotnie informował powoda o niemożności załatwienia sprawy w terminie wynikającym z Kodeksu postępowania administracyjnego, podając jednocześnie przewidywany termin rozstrzygnięcia.

W dniu 30 września 2009 r. Dyrektor (...) Oddziału (...) w G., jako organ II instancji, po rozpatrzeniu odwołania H. S. od decyzji z 20 marca 2008 r. umarzającej postępowanie w sprawie jego wniosku o przyznanie mu renty strukturalnej, wydał decyzję nr (...) o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji. Organ II instancji nie podzielił zarzutów sformułowanych przez odwołującego się. W uzasadnieniu decyzji wskazał m.in., że określony limit środków finansowych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 w wysokości 427,904 mln EUR na przyznawanie rent strukturalnych został zrealizowany w listopadzie 2007 r. i od tego czasu nie było możliwości przyznania wnioskodawcy renty strukturalnej

H. S. złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. od decyzji Dyrektora (...) Oddziału (...) w G. z 30 września 2008 r. Wyrokiem z 19 lutego 2009 r. wydanym w sprawie I SA/Gd 836/08 WSA w Gdańsku uchylił zaskarżoną decyzję z 30 września 2008 r. oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji z 20 marca 2008 r. Przedmiotowy wyrok został uchylony wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 października 2009 r. w sprawie II GSK 436/09 na skutek złożenia skargi kasacyjnej przez Dyrektora (...) Oddziału (...) w G.. Po ponownym

rozpoznaniu skargi H. S. od decyzji z 30 września 2008 r. WSA w Gdańsku wyrokiem z 11 stycznia 2010 r. wydanym w sprawie I SA/Gd 842/09 uchylił zaskarżoną decyzję. Po złożeniu skargi kasacyjnej od tego wyroku przez Dyrektora (...) Oddziału (...) w G. NSA wyrokiem z 9 czerwca 2010 r. w sprawie II GSK 335/10 uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę H. S.. W uzasadnieniu orzeczenia NSA podniósł między innymi, że wyczerpanie w listopadzie 2007 r. limitu środków na uzyskiwanie rent strukturalnych określonego w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 wywiera taki skutek prawny, że organ rozpoznający wniosek o przyznanie renty nie ma podstawy prawnej do merytorycznego orzekania co do istoty sprawy, co powoduje bezprzedmiotowość postępowania i konieczność jego umorzenia na podstawie art. 105 § 2 k.p.a. Przed ogłoszeniem orzeczenia w dniu 9 czerwca 2010 r. NSA w związku ze stwierdzeniem w toku rozpoznawania sprawy istotnych nieprawidłowości po stronie ARiMR postanowił poinformować o tym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

We wrześniu 2010 r. H. S. wystąpił do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego o przyznanie mu emerytury rolniczej. Decyzją z 10 października 2010 r. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przyznał H. S. emeryturę rolniczą od dnia 22 września 2010 r. bezterminowo. Wysokość emerytury do wypłaty (netto) określono na kwotę 677,73 zł miesięcznie. Od 22 września 2010 r. H. S. uzyskuje emeryturę rolniczą z KRUS.

Pismem z 4 maja 2011 r. powód wezwał ARiMR do zapłaty do 6 czerwca 2011 r. kwoty 258.993,29 zł z ustawowymi odsetkami naliczonymi we wskazany w piśmie sposób tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem działanie państwowej osoby prawnej, które wyrządziło mu szkodę w postaci nieuzyskania renty strukturalnej. W odpowiedzi na wezwanie Agencja poinformowała, że nie ma prawomocnego orzeczenia zobowiązującego ją do wypłaty żądanego odszkodowania i nie ma podstaw do uwzględnienia wniosku z 4 maja 2011 r. o wypłatę odszkodowania w drodze ugody.

Sąd Okręgowy wskazując na treść art. 417 § 1 k.c., art. 417⁽¹⁾ § 2 zdanie 1 k.c. oraz art. 417⁽¹⁾ § 3 k.c., stwierdził, że bezspornie ARiMR, jako państwowa osoba prawna (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - Dz. U. Nr 98, poz. 634 ze zm.), może ponosić odpowiedzialność przewidzianą w ww. przepisach. Zadania Agencji zostały określone w ustawie z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz w przepisach szczególnych. Agencja realizuje zadania związane z przyznawaniem rent strukturalnych dla rolników na mocy rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r.

Sąd I instancji podniósł, że w toku niniejszej sprawy strona powodowa nie wykazała przesłanek, w świetle których pozwana ponosiłaby odpowiedzialność wobec powoda na podstawie art. 417¹ § 2 i 3 k.c.

Przede wszystkim powód nie wykazał bezprawności w postępowaniu pozwanej przy wydaniu decyzji z 25 listopada 2006 r. przez Kierownika Biura Terenowego ARiMR w C. oraz decyzji z 10 stycznia 2007 r. przez Dyrektora (...) Oddziału (...) w G.. Wydanie tych decyzji nie było bezprawne, bowiem nie naruszały one rażąco prawa. Nie były one w oczywisty sposób wadliwe, wynikały z zastosowania jednej z możliwych interpretacji obowiązującego od listopada 2005 r. w nowej wersji § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. W decyzjach tych zastosowano interpretację uzyskaną z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Kwestia interpretacji wskazanego przepisu budziła istotne wątpliwości prawne. Świadczyły o tym chociażby rozbieżne opinie prawne, którymi dysponowały organy rozstrzygające po raz pierwszy wniosek powoda, a także rozbieżne orzeczenia sądów administracyjnych. Ostatecznie NSA przesądził, że trafną jest taka interpretacja, która została przyjęta w decyzjach z 25 listopada 2006 r. i z 10 stycznia 2007 r. W wyroku z dnia 29 sierpnia 2007 r., II GSK 160/07 (ONSAiWSA 2009, nr 1, poz. 15), NSA przyjął, że pięcioletni okres ubezpieczenia emerytalno-rentowego, wymagany w § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. do przyznania renty strukturalnej, liczy się po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, a więc od 1 stycznia 1991 r. Rozstrzygnięcie zawarte w wyroku WSA w Gdańsku z 14 sierpnia 2007 r. opierało się na przyjęciu odmiennej wykładni § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. WSA w uzasadnieniu tego wyroku nie stwierdził, aby organy postępowania administracyjnego dopuściły się naruszenia prawa o charakterze oczywistym, rażącym. Stwierdził, że decyzje z 25 listopada 2006 r. i z 10 stycznia 2007 r. „naruszają prawo w stopniu uzasadniającym ich wyeliminowanie z obrotu prawnego”. Jak wynika z przywołanego orzeczenia NSA z 29 sierpnia 2007 r., a także z analizy pism Agencji z lat 2006-2007, sporną była wykładnia § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. W decyzjach z 25 listopada 2006 r. i z 10 stycznia 2007 r., oprócz powołania się na przepisy prawa

powszechnie obowiązującego, zaznaczono, że przyjęta wykładnia jest zgodna z odpowiednimi pismami o charakterze wewnętrznym, funkcjonującymi u pozwanej (komunikatami, opiniami), co wskazywało na problematyczność sprawy i oparcie się przez organy pozwanej na stanowisku jej Centrali oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Uwzględniając charakter stwierdzonego w wyroku z 14 sierpnia 2007 r. naruszenia przepisów w decyzjach z 25 listopada 2006 r. i z 10 stycznia 2007 r., Sąd I instancji stwierdził, że dopuszczenie do tego rodzaju naruszenia przez organy administracyjne I i II instancji nie stanowiło wydania niezgodnej z prawem decyzji w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. Decyzje uchylone wyrokiem z 14 sierpnia 2007 r. nie były niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć ani nie zostały wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni czy niewłaściwego zastosowania prawa.

Niezależnie od powyższego Sąd Okręgowy stwierdził, że powód nie wykazał szkody, jakiej doznał wskutek wydania decyzji z 25 listopada 2006 r. i z 10 stycznia 2007 r.. Nie wykazał związku przyczynowego między opisywaną przez niego szkodą a wydaniem tych decyzji. To nie z powodu wydania przedmiotowych decyzji w sposób niezgodny z prawem powód nie uzyskał renty strukturalnej, ale z tego względu, że nie spełniał on warunków do przyznania renty wymaganych przez § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. Nadto od listopada 2007 r., kiedy wyczerpany został limit środków na uzyskiwanie rent strukturalnych określony w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, nie było podstawy prawnej do przyznania powodowi renty strukturalnej. W 2006 r. pozwana nie mogła wydać decyzji o przyznaniu powodowi prawa do renty strukturalnej, ponieważ powód nie spełniał wymogów z § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. Pogląd WSA w Gdańsku wyrażony w wyroku z 14 sierpnia 2007 r. co do interpretacji § 4 pkt 2 rozporządzenia, według której powód byłby uprawniony w 2006 r. do uzyskania renty strukturalnej, był stanowiskiem odosobnionym, nie został przyjęty w praktyce. Nie miał znaczenia fakt, że Agencja nie zaskarżyła tego orzeczenia skargą kasacyjną. Uprawomocnienie się tego wyroku nie spowodowało, że zaprezentowany w nim pogląd stał się powszechny, obowiązujący.

Powód nie wykazał, aby szkoda została mu wyrządzona przez niewydanie decyzji przez pozwaną. Akta sprawy administracyjnej po wydaniu wyroku z 14 sierpnia 2007 r. powróciły do organu administracyjnego w dniu 19 listopada 2007 r. Od października 2007 r. organy pozwanej podejmowały natomiast czynności w celu rozwiązania sprawy powoda. W pierwszej połowie listopada 2007 r. zwrócono się o zajęcie stanowiska w sprawie przez Centralę pozwanej. Centrala udzieliła odpowiedzi w lutym 2008 r. i na tej podstawie organ I instancji wydał decyzję o umorzeniu postępowania. W dniu 9 października 2007 r. ujawniony został Komunikat o braku możliwości przyznawania rent strukturalnych w związku z przekroczeniem sumy beneficjentów w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2004-2006. Od listopada 2007 r. wyczerpany był limit środków na uzyskiwanie rent strukturalnych określony w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich za lata 2004-2006. Od listopada 2007 r. nie było więc prawnej możliwości na przyznanie powodowi renty strukturalnej. W dniu 19 listopada 2007 r. akta sprawy administracyjnej wpłynęły do (...) Oddziału (...) w G.. Od tego dnia organy pozwanej miały więc 40-dniowy okres, wynikający z § 20 ust. 1 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r., na weryfikację wniosku, w tym na ustalenie spełnienia przez powoda warunków z § 4 pkt 1-3, 6 i 7 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. Organ I instancji nie dokonał takiej weryfikacji w wyznaczonym terminie. W zwłoce z załatwieniem tego wniosku pozostawał od dnia 29 grudnia 2007 r. Kiedy jednak organ pozostał w zwłoce z załatwieniem wniosku, nie było już prawnej możliwości przyznania powodowi prawa do renty strukturalnej, co potwierdziło stanowisko zawarte w uzasadnieniu wyroku NSA z 9 czerwca 2010 r.

Sąd Okręgowy uznał, że w świetle ustalonego stanu faktycznego nie było zatem uzasadnione twierdzenie, że szkoda została wyrządzona powodowi przez niewydanie decyzji przez pozwaną, przez zaniechanie pozwanej. Powód nie udowodnił, aby w latach 2006-2007 spełniał warunki do przyznania mu renty strukturalnej.

H. S. nie udowodnił też wysokości szkody, jakiej miałby doznać wskutek zachowania Agencji. W szczególności nie wykazał, w jakiej wysokości rentę strukturalną mógłby uzyskać w 2006 r. bądź 2007 r., jaką rentę uzyskiwałby przez 10 kolejnych lat, dokładnie o ile jest mniejsza przyznana mu emerytura rolnicza z KRUS od renty strukturalnej.

Nie wyjaśnił w sposób niebudzący wątpliwości, w jaki sposób wyliczył kwotę objętą żądaniem pozwu, w jaki sposób uwzględnił przewidywaną stopę waloryzacji świadczenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i rozważania, Sąd I instancji uznał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie ani na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. ani na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. Strona powodowa, na której z mocy art. 6 k.c. i art. 232 k.p.c. spoczywał ciężar dowodu, nie wykazała przesłanek wymaganych przez te przepisy do przypisania pozwanej odpowiedzialności za szkodę, jakiej miał doznać powód. Z tych przyczyn Sąd Okręgowy oddalił powództwo.

O kosztach procesu Sąd I instancji orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wniósł powód, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:

1/ naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 417¹ § 2 i 3 w zw. z art. 361 § 1 k.c., poprzez jego błędne zastosowanie i w konsekwencji przyjęcie, że powód nie udowodnił ani bezprawności działania pozwanej, ani związku przyczynowego pomiędzy szkodą a działaniem pozwanej, ani samej szkody i jej wysokości,

2/ naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. § 4 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. poprzez jego błędną interpretację i w konsekwencji uznanie, że powód w latach 2006-2007 nie spełnił warunków do uzyskania renty strukturalnej,

3/ naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez niezgodne z zebraniem materiałem dowodowym przyjęcie, że pozwana nie naruszyła prawa w sposób rażący (Sąd I instancji nie uwzględnił przy orzekaniu postanowienia NSA z dnia 9 czerwca 2010 r. wydanego w trybie art. 155 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), co miało wpływ na wynik sprawy,

4/ naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 170 w zw. z art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez przyjęcie, że pozwana nie miała obowiązku do zastosowania się do prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie o sygnaturze I SA/Gd 311/07 i wydania bezzwłocznie postanowienia w trybie § 20 ust. 4 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r., co miało wpływ na wynik sprawy.

Wskazując na powyższe zarzuty powód wniósł o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie, co do istoty;
- zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych;
- ewentualnie, uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, z pozostawieniem temu Sądowi orzeczenia o kosztach niniejszego postępowania, w tym kosztach zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na apelację z dnia 28 listopada 2012 r. strona pozwana wniosła o oddalenie apelacji w całości oraz zasądzenie od strony przeciwnej kosztów zastępstwa procesowego za instancję odwoławczą.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie.

Ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd I instancji były prawidłowe i Sąd Apelacyjny przyjmuje je za własne. Spór stron miał natomiast charakter prawny i wymagał odniesienia się do kwestii materialnoprawnych oraz dokonania oceny niektórych zdarzeń z punktu widzenia przepisów prawa materialnego.

Powód dochodził w niniejszej sprawie odszkodowania za szkodę odpowiadającą utraconej rencie strukturalnej, która zostałaby mu przyznana, gdyby pozwana rozpoznała jego wniosek o przyznanie tej renty zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i w przepisany terminie. Jako podstawę prawną powództwa wskazał zarówno art. 417¹ § 2 k.c., jak i art. 417¹ § 3 k.c. Również zarzuty apelacji wskazywały na naruszenie przez Sąd I instancji obu ww. przepisów.

Zgodnie z treścią art. 417¹ § 2 zdanie 1 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Sąd I instancji stwierdził, że powód nie wykazał bezprawności w postępowaniu strony pozwanej przy wydawaniu decyzji z 25 listopada 2006 r. oraz 10 stycznia 2007 r. Obie te decyzje nie naruszały rażąco prawa, wynikały z zastosowania jednej z możliwych interpretacji przepisów rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r., która to interpretacja została zresztą uznana następnie przez NSA za trafną. WSA w Gdańsku w wyroku z 14 sierpnia 2007 r. przyjął odmienną niż organy Agencji interpretację § 4 pkt 2 powyższego rozporządzenia, jednakże nie stwierdził, aby organy te dopuściły się naruszenia prawa o charakterze oczywistym, rażącym. W konkluzji Sąd Okręgowy uznał, że z uwagi na charakter stwierdzonego w wyroku z dnia 14 sierpnia 2007 r. naruszenia przepisów w decyzjach z 25 listopada 2006 r. oraz 10 stycznia 2007 r. nie można było uznać, aby doszło do wydania niezgodnej z prawem decyzji w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c.

Przedstawionego powyżej stanowiska Sądu I instancji nie można było w żadnym wypadku podzielić.

Z jednoznacznej treści art. 417¹ § 2 zdanie 1 k.c. wynika, że konieczną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną przez wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji jest stwierdzenie tej niezgodności we właściwym postępowaniu. Wynika z tego, że sąd rozstrzygający o roszczeniu odszkodowawczym nie może ustalić samodzielnie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, ale musi mu zostać przedstawiony stosowny prejudykat, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. To końcowe zastrzeżenie dodane zostało z dniem 22 sierpnia 2010 r. na mocy ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 155, poz. 1037), jednakże, stosownie do art. 4 ust. 1 tej ustawy, art. 417¹ § 2 k.c. w brzmieniu nadanym przedmiotową ustawą nowelizującą ma zastosowanie do orzeczeń, które uprawomocniły się od dnia 17 października 1997 r.

W świetle powyższego uznać należało, że Sąd Okręgowy nie był w ogóle uprawniony do czynienia ustaleń w przedmiocie, czy ostateczna decyzja administracyjna, tj. w przedmiotowym przypadku decyzja Dyrektora Oddziału (...) w G. z 10 stycznia 2007 r., była niezgodna z prawem, bowiem to winno nastąpić we „właściwym postępowaniu”. W orzecznictwie podkreśla się, że sądy powszechne nie są uprawnione do dokonywania oceny bezprawności decyzji administracyjnej, bowiem ocena taka może być dokonywana jedynie w ramach postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego przy zastosowaniu przewidzianych ustawowo środków (np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2010 r., IV CSK 206/10, LEX nr 677776).

Z art. 16 § 2 k.p.c. wynika, że decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich **niezgodności z prawem**, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych ustawach, przede wszystkim w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej jako p.p.s.a.).

W niniejszej sprawie powód wniósł skargę do WSA w Gdańsku, który wyrokiem z dnia 14 sierpnia 2007 r. uchylił zaskarżoną decyzję Dyrektora Oddziału (...) w G. z 10 stycznia 2007 r. oraz poprzedzającą ją decyzję Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w C. z dnia 25 listopada 2006 r. na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a., tj. z uwagi na naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy. Orzeczenie to nie zostało zaskarżone, zatem w sposób prawomocny przesądziło, że ww. decyzje wydane zostały z naruszeniem prawa, innymi słowy niezgodnie z prawem. Odmienna ocena powyższych decyzji dokonana przez Sąd I instancji dokonana została z naruszeniem art. 417⁽¹⁾ § 2 k.c. i z pominięciem prawomocnego rozstrzygnięcia sądu administracyjnego.

Uchylenie ww. decyzji nie zakończyło sprawy powoda, bowiem powróciła ona do rozpoznania i rozstrzygnięcia przez Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w C., który stosownie do art. 153 p.p.s.a. był związany oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 14 sierpnia 2007 r. Ostatecznie do przyznania H. S. renty strukturalnej nie doszło, bowiem wyczerpały się środki przeznaczone na ten cel w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. W dniu 20 marca 2008 r. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w C. wydał decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie z wniosku H. S. o przyznanie renty strukturalnej, która to decyzja została utrzymana w mocy przez Dyrektora (...) Oddziału (...) w G. decyzją z 30 września 2008 r. Ostatecznie skarga powoda na powyższą decyzję została oddalona przez NSA wyrokiem z 9 czerwca 2010 r., czyli doszło do definitywnego umorzenia postępowania o przyznanie powodowi renty strukturalnej.

Do powyżej opisanej sytuacji, jaka wystąpiła w niniejszej sprawie, odnosi się regulacja zawarta w art. 287 pkt 1 p.p.s.a., zgodnie z którym w przypadku, gdy sąd (administracyjny) w orzeczeniu uchyli zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrujący sprawę ponownie umorzy postępowanie, stronie która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie w sytuacji określonej w art. 287 p.p.s.a. strona może dochodzić odszkodowania w postępowaniu przed sądem powszechnym, jednakże przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy odszkodowawczej, ta bowiem wynika z odpowiednich przepisów Kodeksu cywilnego - art. 417 i art. 417⁽¹⁾ k.c. Przepis ten wskazuje natomiast adresata roszczenia oraz doprecyzowuje podstawy odpowiedzialności (np. E Bagińska [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom 12. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji, Warszawa 2010, str. 340-341; M. Safian, K. Matuszyk, Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej, Warszawa 2009, str. 116; Z. Banaszczyk, Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, Warszawa 2012, str. 241-242). Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że orzeczenie sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 287 pkt 1 p.p.s.a., w sytuacji gdy następnie doszło do umorzenia postępowania administracyjnego, ma charakter prejudykatu i spełnia funkcję właściwego postępowania w rozumieniu art. 417⁽¹⁾ § 2 k.c. Jednocześnie, co wynika z istoty prejudykalności, sąd powszechny związany jest orzeczeniem administracyjnym wydanym w warunkach art. 287 p.p.s.a. i nie może w tym zakresie czynić żadnych własnych ustaleń (Z. Banaszczyk, Odpowiedzialność ..., str. 242).

Jednakże legitymowanie się przez powoda prejudykatem wydanym we właściwym postępowaniu, stwierdzającym wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej niezgodnie z prawem, nie przesądzało o zasadności powództwa wytoczonego przez powoda. Obowiązkiem strony powodowej było bowiem wykazanie pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej Agencji, tj. szkody, adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej niezgodnie z prawem a szkodą, jak również udowodnienie wysokości szkody.

Powód łączył poniesioną przez siebie szkodę z nieprzyznaniem mu renty strukturalnej, co było w sprawie okolicznością niesporną.

W ocenie Sądu Apelacyjnego powództwo odszkodowawcze oparte na art. 417¹ § 2 k.c. nie zasługiwało na uwzględnienie z uwagi na brak adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej niezgodnie z prawem a szkodą.

Zgodnie z treścią art. 361 § 1 k.c. zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła.

Przede wszystkim zauważyć należało, że wydanie przez organ ARiMR ostatecznej decyzji administracyjnej odmawiającej H. S. przyznania renty strukturalnej z uwagi na niespełnienie warunku określonego w § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. nie przesądzało jeszcze faktu, że renta taka nie zostanie powodowi przyznana. Powód skorzystał z prawa do zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego i w konsekwencji decyzja ta, jak również poprzedzająca ją decyzja, zostały uchylone. W tej sytuacji powstanie ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej organu, który wydał uchyloną decyzję - stosownie do art. 287 pkt 1 p.p.s.a. - uzależnione zostało od tego, czy organ rozpatrujący ponownie sprawę umorzy postępowanie. Do takiego umorzenia doszło, co ostatecznie (po przeprowadzeniu kontroli sądowo-administracyjnej) „zamknęło” sprawę o przyznanie powodowi renty strukturalnej.

Do umorzenia postępowania doszło z powodu wyczerpania się limitu środków na renty strukturalne finansowanych w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, zatem to była ostatecznie decydująca przyczyna nieprzyznania H. S. renty strukturalnej. Zauważyć należało, że stosownie do § 3 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. - w brzmieniu obowiązującym w dacie złożenia przez powoda wniosku o przyznanie renty strukturalnej, tj. 31 lipca 2006 r. - renty strukturalne są przyznawane do wysokości limitu stanowiącego równowartość w złotych kwoty w euro określonej w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na uzyskiwanie rent strukturalnych, według kolejności otrzymania przez Agencję wniosków o przyznanie renty strukturalnej. Oznaczało to, że nawet w sytuacji, gdy wnioskodawca spełniał wszystkie warunki do przyznania mu renty strukturalnej, to nie miał gwarancji, że taka renta zostanie mu przyznana.

Zauważyć należało, że rozporządzenie z 30 kwietnia 2004 r. nie zawiera żadnych postanowień odnoszących się do sytuacji, gdy powstaje spór co do tego, czy wnioskodawca spełnia warunki do przyznania mu renty strukturalnej, w szczególności nie wynika z niego, aby Agencja była zobowiązana „zabezpieczyć” odpowiednie środki, na wypadek, gdyby okazało się - np. po kontroli decyzji organu administracji publicznej przez sąd administracyjny - że wnioskodawca jednak przewidziane w rozporządzeniu wymagania spełnia. Kwestie te winny oczywiście zostać rozstrzygnięte w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym i tak też stało się w niniejszym przypadku. Decyzje organów ARiMR umarzające postępowanie z wniosku H. S. o przyznanie renty strukturalnej z uwagi na osiągnięcie limitu środków przeznaczonych na renty strukturalne w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 poddane zostały kontroli sądowo-administracyjnej i uznane przez NSA za prawidłowe. Nie ulegało zatem wątpliwości, że decyzje w przedmiocie umorzenia postępowania odpowiadały prawu, w szczególności były zgodne z przepisami rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r.

Podsumowując powyższe stwierdzić należało, że nie było podstaw do uznania, aby normalnym następstwem decyzji z 25 listopada 2006 r. oraz z 10 stycznia 2007 r. była odmowa przyznania powodowi renty strukturalnej z uwagi na osiągnięcie limitu środków przeznaczonych na ten cel.

Co szczególnie istotne w niniejszej sprawie, zauważyć należało, że obiektywnie rzecz ujmując przyjęta w ww. decyzjach interpretacja warunku zawartego w § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. została uznana za prawidłową w orzecznictwie NSA. Nie zmieniało to oczywiście znaczenia ww. wyroku WSA zarówno na gruncie art. 153 p.p.s.a., jak i art. 287 pkt 1 p.p.s.a., tym niemniej winno być wzięte pod uwagę przy ocenie, czy pomiędzy ww. decyzjami a szkodą poniesioną przez powoda zachodził normalny związek przyczynowy. W ocenie Sądu Apelacyjnego takiego związku było brak, bowiem przyczynę umorzenia postępowania w sprawie z wniosku powoda stanowiło osiągnięcie limitu środków przeznaczonych na ten cel, a to nie stanowiło normalnego następstwa decyzji z 25 listopada 2006 r. oraz z 10 stycznia 2007 r., ale było wynikiem reguł przyznawania rent strukturalnych określonych w rozporządzeniu z 30 kwietnia 2004 r.

Niezależnie od powyższego zauważyć należało, że rozporządzenie z 30 kwietnia 2004 r. przewidywało wydawanie przez organy Agencji zarówno postanowienia o spełnieniu warunków do przyznania renty strukturalnej (§ 20 ust. 4), jak i decyzji administracyjnej w sprawie przyznania renty strukturalnej (§ 21 ust.1). Spełnienie warunków nie

oznaczało przy tym automatycznie, że wydana zostanie decyzja w sprawie przyznania renty strukturalnej, to bowiem uzależnione zostało od spełnienia dalszych przesłanek. W rzeczywistości strona powodowa nie wykazała w niniejszej sprawie, że spełniała wszelkie wymagania konieczne do przyznania jej renty strukturalnej. Wbrew wywiadowi apelacji wyrok WSA w Gdańsku z 14 sierpnia 2007 r. nie przesądził, „...że H. S. spełniał warunki do otrzymania renty strukturalnej, co najmniej na dzień 31 lipca 2006 r.” Jak wynika w sposób jednoznaczny z uzasadnienia ww. orzeczenia sąd administracyjny przesądził jedynie w nim określoną wykładnię § 4 pkt 2 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r., nie wypowiadał się natomiast na temat tego, czy powód spełnia wszelkie warunki do przyznania mu renty strukturalnej (vide k. 41v).

Zatem również z uwagi na to, że powód nie udowodnił faktu poniesienia szkody, powództwo należało uznać za nie zasługujące na uwzględnienie.

W sprawie wymagało też rozważenia, czy roszczenie odszkodowawcze dochodzone przez powoda nie mogło zostać oparte na art. 417¹ § 3 k.c., zgodnie z treścią którego, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Strona powodowa wskazała, że w jej przypadku nie zachodziła potrzeba uzyskania prejudykatu, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c., bowiem swoje roszczenie odszkodowawcze opierała na art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a. Powołała się przy tym na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 2 lutego 2011 r., II CSK 398/10, OSNC 2011/11/125, zgodnie z którym, osoba, która poniosła szkodę na skutek bezczynności organu po wydaniu wyroku sądu administracyjnego, uchylającego lub stwierdzającego nieważność aktu lub czynności (art. 154 § 1, 4 i 5 p.p.s.a.), może dochodzić jej naprawienia bez stwierdzenia we właściwym postępowaniu niewydania decyzji (art. 417¹ § 3 k.c.).

Według art. 154 § 4 p.p.s.a. osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu, służy roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym. Z kolei, stosownie do art. 154 § 5 p.p.s.a. odszkodowanie, o którym mowa w § 4, przysługuje od organu, który nie wykonał orzeczenia sądu. Jeżeli organ w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o odszkodowanie nie wypłacił odszkodowania, uprawniony podmiot może wnieść powództwo do sądu powszechnego.

Jak wskazuje się w judykaturze i piśmiennictwie przez niewykonanie orzeczenia sądu w rozumieniu art. 154 § 4 p.p.s.a. należy rozumieć niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz bezczynność organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 sierpnia 2007 r. uprawomocnił się w dniu 18 października 2007 r., zaś zwrot akt przez sąd administracyjny do (...) Oddziału (...) w G. nastąpił w dniu 19 listopada 2007 r. (okoliczności pomiędzy stronami bezsporne). Jednocześnie ze zgromadzonego w sprawie, niespornego, materiału dowodowego wynikało, że w listopadzie 2007 r. osiągnięty został limit środków przeznaczonych na renty strukturalne w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. Z powyższego wynikało, że gdy akta administracyjne powróciły do właściwych organów Agencji, to niezależnie od tego czy przyjmie się 40-dniowy termin rozpoznania wniosku powoda wynikający z § 20 ust. 4 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r., czy też termin miesięczny z art. 35 § 3 k.p.a., to i tak ewentualna decyzja wydana by została już w chwili, gdy limit środków przeznaczonych na renty strukturalne był wyczerpany.

Oczywiście należało zgodzić się ze stroną powodową, że wydanie przez Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w C. decyzji umarzającej postępowanie w dniu 20 marca 2008 r. nastąpiło ze znacznym uchybieniem obowiązującym terminom działania wyznaczonym organom administracyjnym, nie miało to jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia wniosku powoda. Tym samym brak było związku przyczynowego pomiędzy szkodą doznaną przez powoda a wydaniem decyzji administracyjnej z uchybieniem terminowi, w jakim winna zostać wydana.

Mając powyższe na względzie, z uwagi na to, że zaskarżony wyrok pomimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację strony powodowej.

O kosztach postępowania przed Sądem II instancji orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3, art. 99 oraz art. 108 § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz na podstawie § 6 pkt 7 w zw. z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 490).