



Sygn. akt V CSK 352/09

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 kwietnia 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marian Kocon (przewodniczący)

SSN Irena Gromska-Szuster (sprawozdawca)

SSA Jan Futro

w sprawie z powództwa A. J. i W. J.
przeciwko Skarbowi Państwa – Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Z.
o ochronę dóbr osobistych i zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 21 kwietnia 2010 r.,
skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt I ACa (...),

uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Powodowie wnosili o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa zadośćuczynienia za doznaną krzywdę: na rzecz powódki w kwocie 30 000 zł. a na

rzecz powoda w kwocie 10 000 zł. oraz zobowiązanie strony pozwanej do przeproszenia w prasie za krzywdy, jakich doznali ze strony organów administracyjnych w związku z postępowaniem dotyczącym ich domu mieszkalnego w M., w szczególności wynikających z nakazu rozbiórki tego domu. Podstawą roszczeń były twierdzenia powodów, iż postępowanie organów strony pozwanej dotyczące legalności budowy domu oraz wydanie decyzji nakazującej jego rozbiórkę było bezprawne i wynikało z chęci szykanowania powodów. Postępowanie to naruszało ich dobra osobiste w postaci czci i dobrego imienia oraz nietykalności mieszkania, wywołało też rozstrój zdrowia powodów.

Pozwany wnosił o oddalenie powództwa stwierdzając, że postępowanie jego organów nie było bezprawne oraz że powodowie nie wykazali poniesienia szkody.

Wyrokiem z dnia 5 listopada 2008 r. Sąd Okręgowy w C. oddalił powództwo a wyrokiem z dnia 16 kwietnia 2009 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powodów.

Sądy ustaliły między innymi, że powodowie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia 21 grudnia 1999 r. wybudowali dom mieszkalny w M., w którym zamieszkali. W wyniku wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego, decyzją z dnia 10 grudnia 2002 r. Wojewoda X stwierdził nieważność decyzji o pozwoleniu na budowę a Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy decyzję Wojewody.

W dniu 14 września 2004 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. wydał decyzję nakazującą powodom rozbiórkę ich domu mieszkalnego. W wyniku odwołania powodów decyzja ta została uchylona w dniu 25 grudnia 2005 r. a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania. W dniu 18 lipca 2006 r. zapadła ostateczna decyzja o niestwierdzeniu nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę w wyniku czego umorzono postępowanie w przedmiocie decyzji nakazującej rozbiórkę domu.

W toku postępowania administracyjnego wszczętego w sprawie zbudowania przez powodów wiaty, urzędnicy pozwanego dokonali w dniu 3 kwietnia 2003 r. oględzin nieruchomości powodów. Do następnych oględzin nie doszło, bowiem powodowie nie wpuścili urzędników na teren swojej posesji. Ostatecznie postępowanie w sprawie wiaty zostało umorzone jako bezprzedmiotowe.

Oddalając powództwo Sąd pierwszej instancji stwierdził, że powodowie nie wykazali, iż działania strony pozwanej naruszyły ich dobra osobiste. Nie udowodnili bowiem, że w czasie oględzin nieruchomości lub kiedy indziej pracownicy strony pozwanej odnosili się do nich w sposób niewłaściwy. Nie wykazali również, że ich

rozstrój zdrowia był wynikiem bezprawnych działań strony pozwanej. Sąd Okręgowy uznał też, że decyzja nakazująca rozbiórkę domu powodów nie była bezprawna, bowiem wydana została w czasie, gdy decyzja o pozwoleniu na budowę została uznana za nieważną, a zatem dom stanowił samowolę budowlaną. Niezależnie od tego stwierdził, że decyzja o rozbiórce w ogóle nie może być podstawą roszczeń odszkodowawczych, bowiem nie była to decyzja ostateczna ani prawomocna i została uchylona w toku instancji, a odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkody wyrządzone decyzjami administracyjnymi dotyczy tylko decyzji ostatecznych i prawomocnych, po stwierdzeniu ich niezgodności z prawem w odpowiednim trybie. Ponadto wskazał, że art. 417 § 1 k.c. obejmuje tylko odpowiedzialność za szkodę, czyli za uszczerbek materialny, nie stanowi natomiast podstawy do zasądzenia zadośćuczynienia za krzywdę, która jest szkodą niemajątkową.

Sąd Apelacyjny podzielił ocenę prawną Sądu pierwszej instancji i dodatkowo stwierdził, że brak jest związku czasowego między wydaniem decyzji administracyjnej z dnia 14 września 2004 r. o rozbiórce domu a rozstrojem zdrowia powodów, skoro powodowie już od 2003 r. leczą się na dolegliwości sercowe. Wskazał też, że decyzja z dnia 14 września 2004 r. została wydana już po wejściu w życie przepisów art. 417¹ k.c., wobec czego ten przepis stanowi podstawę prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa, a zgodnie z jego paragrafem drugim tylko ostateczna decyzja administracyjna, której niezgodność z prawem została stwierdzona, może być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Odpowiedzialności takiej nie rodzi natomiast decyzja uchylona w toku instancji.

Odnosząc się do roszczenia o ochronę dobra osobistego w postaci nietykalności mieszkania Sąd Apelacyjny stwierdził, że w orzecznictwie naruszenie nietykalności mieszkania wiązane jest przede wszystkim z ochroną tzw. miru domowego, z zakłóceniem korzystania z pomieszczenia we wspólnie zajmowanym lokalu. W okolicznościach sprawy nie doszło, jego zdaniem, do naruszenia miru domowego, bowiem powodowie nie wpuścili pracowników pozwanego na teren posesji, a nie można zaakceptować stanowiska, że próba dokonania oględzin nieruchomości przez pracowników pozwanego była wkroczeniem w sferę psychofizycznego stosunku powodów do ich mieszkania poprzez wywołanie u poszkodowanych ujemnych przeżyć psychicznych.

W skardze kasacyjnej opartej tylko na zarzutach naruszenia prawa materialnego, powodowie zarzucili błędną wykładnię: art. 417 § 1 k.c. przez przyjęcie, że przepis ten

nie może być po dniu 1 września 2004 r. podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem nieostatecznej decyzji administracyjnej organu pierwszej instancji, następnie uchylonej; art. 417¹ § 2 k.c. przez przyjęcie, że przepis ten reguluje całościowo problematykę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem decyzji administracyjnej i że źródłem roszczeń odszkodowawczych może być tylko wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, po stwierdzeniu jej niezgodności z prawem w odpowiednim trybie; art. 417 § 1 k.c. przez niedokonanie oceny bezprawności decyzji o rozbiórce domu w świetle postanowień art. 48 ust.1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane; art.23 k.c. przez przyjęcie, że z dobrem osobistym w postaci nietykalności mieszkania wiąże się jedynie ochrona tzw. miru domowego rozumianego jako ochrona przed zakłóceniem korzystania z pomieszczenia w lokalu.

W oparciu o powyższe zarzuty wnosili o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa oraz o zasądzenie w każdym wypadku kosztów procesu za wszystkie instancje.

Strona pozwana wносиła o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z uwagi na to, że skarga kasacyjna oparta została tylko na pierwszej podstawie, Sąd Najwyższy zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c., jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego wyroku. Oznacza to, że poza jego oceną musi znaleźć się roszczenie powodów wynikające z krzywdy jakiej doznali na skutek rozstroju zdrowia będącego, ich zdaniem, następstwem bezprawnych działań urzędników strony pozwanej. W tym zakresie bowiem oddalenie powództwa i apelacji nastąpiło w wyniku uznania przez Sądy obu instancji, że powodowie nie udowodnili, iż to na skutek zachowania strony pozwanej doszło do zaburzeń w ich stanie zdrowia. Tych ustaleń i oceny prawnej powodowie nie zakwestionowali w skardze kasacyjnej, a zatem nie może być ona przedmiotem oceny Sądu Najwyższego. Tym samym brak też podstaw do zajęcia przez Sąd Najwyższy stanowiska w przedmiocie wykładni art. 417 § 1 k.c. oraz art. 417¹ § 2 k.c. w aspekcie wskazanym w zarzutach skargi kasacyjnej.

Powodowie bowiem dochodzili roszczeń w oparciu o twierdzenie, że zachowanie pozwanego naruszyło ich dobra osobiste: cześć, dobre imię, nietykalność mieszkania i zdrowie. Podstawę odpowiedzialności za naruszenie dóbr osobistych stanowią przepisy

art. 23, art. 24 i art. 448 k.c. i na ich podstawie ponosi odpowiedzialność za naruszenie dóbr osobistych także Skarb Państwa. Przepisy art. 417 i art. 417¹ k.c. nie mają zastosowania do odpowiedzialności Skarbu Państwa za naruszenie dóbr osobistych w postaci czci, dobrego imienia i nietykalności mieszkania, gdyż odpowiedzialność za naruszenie tych dóbr osobistych uregulowana jest w sposób odrębny w art. 23, 24 i 448 k.c. Jedynie szczególny rodzaj dóbr osobistych: zdrowie i wolność może podlegać także ochronie przewidzianej w art. 444 i 445 k.c. Jeżeli szkodę lub krzywdę wynikającą z rozstroju zdrowia wywołało niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, odpowiedzialność Skarbu Państwa opiera się na zasadach art. 417 § 1 lub art. 417¹ § 2 k.c. a zadośćuczynienie przysługuje na podstawie art. 445 § 1 k.c.

Z uwagi na to, że, jak wskazano wyżej, na obecnym etapie postępowania nie ma już podstaw do badania zasadności roszczenia powodów wynikającego z doznanego przez nich rozstroju zdrowia wywołanego, jak twierdzili, zachowaniem urzędników Skarbu Państwa, nie ma też podstaw do wykładni art. 417 § 1 oraz art. 417¹ § 2 k.c. ani oceny, czy przepisy te miałyby zastosowanie do tego roszczenia powodów.

Pozostaje zatem do oceny kwestia odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie 23, 24 i 448 k.c. za naruszenie dóbr osobistych powodów w postaci czci, dobrego imienia i nietykalności mieszkania. Przy ocenie tej Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi zaskarżonego wyroku, w tym stwierdzeniem Sądów obu instancji, że zachowanie urzędników strony pozwanej w czasie oględzin nieruchomości powodów nie było naganne i nie naruszało ich dóbr osobistych.

Pozostaje zatem do oceny czy prawidłowe jest stanowisko Sądu Apelacyjnego o braku podstaw do przyjęcia odpowiedzialności strony pozwanej za naruszenie dóbr osobistych powodów przez wszczęcie z urzędu postępowania w przedmiocie wydanego pozwolenia na budowę oraz wydanie w efekcie tego postępowania decyzji administracyjnej z dnia 14 września 2004 r. nakazującej rozbiórkę domu.

Odpowiedzialność na podstawie art. 23 i 24 k.c. jest szczególnym rodzajem odpowiedzialności za samo bezprawne zachowanie, naruszające dobro osobiste. Na wstępie oceny, czy zachodzą podstawy do odpowiedzialności przewidzianej w tych przepisach należy ustalić, czy i jakie dobro osobiste zostało naruszone i dopiero w razie odpowiedzi twierdzącej ocenić, na zarzut pozwanego, czy pomimo naruszenia dobra osobistego, nie zachodzi podstawa do wyłączenia jego odpowiedzialności ze względu na brak bezprawności działania.

Sąd Apelacyjny oceniając czy doszło do naruszenia dobra osobistego w postaci nietykalności mieszkania dokonał wykładni art. 23 k.c. w tym aspekcie i uznał, że nie doszło do naruszenia tego dobra osobistego bowiem „powodowie nie wpuścili pracowników pozwanego na teren swojej posesji”. Jak się zatem zdaje, uznał, że do naruszenia nietykalności mieszkania może dojść jedynie w wyniku fizycznego wtargnięcia osoby trzeciej do cudzego mieszkania. Zwrócił jednak uwagę na możliwość rozumienia naruszenia nietykalności mieszkania także jako wkroczenia w sferę psychofizycznego stosunku powodów do ich mieszkania, jednak nie zajął stanowiska co do trafności takiej wykładni stwierdzając, że próba dokonania oględzin nieruchomości nie była takim wtargnięciem, ponieważ stanowiła element postępowania administracyjnego. Ocena ta jednak dotyczy już kwestii bezprawności, a nie samego pojęcia dobra osobistego i jego naruszenia.

Dokonując wykładni pojęcia nietykalności mieszkania, jako dobra osobistego przewidzianego w art. 23 k.c., należy przyjąć jego szerokie rozumienie, nie ograniczające się do zakresu pojęcia „miru domowego”, przewidzianego w prawie karnym. W art. 23 k.c. chodzi niewątpliwie o ochronę pewnej sfery życia prywatnego człowieka, jego mieszkania i prawa do spokojnego korzystania z niego oraz poczucia bezpieczeństwa wynikającego z posiadania mieszkania (domu) i przeświadczenia, że nikt bez podstawy prawnej nie tylko nie wtargnie do jego mieszkania, lecz również nie zakwestionuje jego prawa do zamieszkiwania w nim.

Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 marca 2009 r. II CSK 513/08 (niepubl.) przy ustalaniu treści prawa nietykalności mieszkania, w rozumieniu art. 23 k.c., należy wziąć pod uwagę także aspekt niematerialny rozumiany jako bezprawne wtargnięcie osoby trzeciej w sferę określonego stanu psychicznego i emocjonalnego, jaki daje człowiekowi poczucie bezpieczeństwa i niezakłóconego korzystania z własnego mieszkania, stanowiącego centrum życiowe, z którym związane jest życie prywatne każdej osoby.

Takie rozumienie nietykalności mieszkania zgodne jest z przyjętą przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wykładnią art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), stanowiącego, że każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Wykładnia ta jest szeroka i uwzględnia nie tylko aspekt fizyczny prawa do domu w znaczeniu prawa do rzeczywistej przestrzeni fizycznej, ale wskazuje również na prawo do spokojnego korzystania z domu. Trybunał

przyjmuje, że naruszenia prawa do poszanowania mieszkania nie ograniczają się do materialnych lub fizycznych naruszeń, takich jak nieuprawnione wejście do mieszkania, lecz obejmują także naruszenia, które nie są materialne ani fizyczne (porównaj między innymi wyrok ETPCz z dnia 16 listopada 2004 r. 4143/02, LEX nr 142240). W wyroku z dnia 24 maja 2007 r. 32718/02 (LEX nr 289013) wskazał między innymi, że długotrwałe zagrożenie eksmisją z mieszkania, pozostawanie w stanie niepewności co do otrzymania od Państwa mieszkania zastępczego, stanowi naruszenie prawa do mieszkania. Potwierdził też swoją dotychczasową linię orzecznictwa, zgodnie z którą ingerencja Państwa w prawo do mieszkania musi być zgodna z prawem, konieczna, odpowiadająca pilnej potrzebie społecznej oraz proporcjonalna do uzasadnionego prawnie celu, jaki miała realizować (porównaj też wyrok ETPCz z dnia 28 kwietnia 2005 r. 41604/98, LEX nr 150071).

Należy zatem uznać, że naruszeniem dobra osobistego jakim jest nietykalność mieszkania, może być nie tylko fizyczne wtargnięcie do mieszkania (domu) lub naruszenie prawa do określonego sposobu korzystania z niego, lecz także bezprawne naruszenie sfery psychicznej użytkownika mieszkania i jego stanu emocjonalnego, związanego z poczuciem bezpieczeństwa wynikającym z posiadania domu, jako centrum życiowego każdego człowieka oraz z przekonania, że nikt bezpodstawnie nie tylko nie wtargnie do jego mieszkania lecz także nie zakwestionuje jego prawa do domu.

Ingerencja w tak rozumiane prawo do domu i nietykalności mieszkania powinna nie tylko mieć podstawę prawną, lecz powinna także być konieczna z punktu widzenia społecznego oraz proporcjonalna do uzasadnionego prawnie celu, jaki miała realizować.

Przenosząc to na grunt rozpoznawanej sprawy trzeba stwierdzić, że w świetle powyższej wykładni może stanowić naruszenie dobra osobistego w postaci nietykalności mieszkania wydanie decyzji administracyjnej nakazującej rozbiórkę domu jako zbudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę, które uznane zostało za nieważne. Decyzja taka i wynikające z niej zagrożenie koniecznością rozbiórki domu oraz stan niepewności co do jego dalszego istnienia wkracza bowiem w sferę emocjonalną związaną z posiadaniem domu, narusza poczucie bezpieczeństwa wynikające z jego posiadania oraz przekonania, że wzniesienie domu było legalne.

Nie przesądza to jednak o odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 23 i 24 k.c. za naruszenie tego dobra osobistego. Zgodnie bowiem z art. 24 k.c. naruszenie to musi być bezprawne, przy czym przepis ten przewiduje domniemanie bezprawności, co oznacza, że na stronie pozwanej spoczywa ciężar dowodu, iż wydanie

decyzji administracyjnej nakazującej rozbiórkę domu było zgodne z prawem. W tym zakresie należy mieć na uwadze szeroką wykładnię pojęcia bezprawności na gruncie art. 24 k.c. oraz przytoczone wyżej stanowisko ETPCz wskazujące, że ingerencja Państwa w prawo do mieszkania nie tylko musi mieć podstawę prawną, lecz musi być także konieczna z punktu widzenia interesu społecznego i proporcjonalna do uzasadnionego prawnie celu, jaki miała realizować.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. II CKN 167/01 (niepubl.) decyzja administracyjna oraz jej uzasadnienie mogą stanowić bezprawne naruszenie dóbr osobistych jeżeli decyzja podjęta została poza kompetencjami organu, który ją wydał lub nie w celu urzędowym albo bez podstawy prawnej. Bezprawność wyłącza zatem jedynie działanie w ramach kompetencji organu, na określonej podstawie prawnej oraz w celu urzędowym, który należy rozumieć zgodnie ze wskazaną wyżej wykładnią ETPCz.

Okoliczności te powinien wykazać pozwany i podlegają one ocenie Sądu w sprawie o naruszenie dóbr osobistych. Nie ma przy tym znaczenia dla odpowiedzialności Skarbu Państwa opartej na art. 24 k.c., czy decyzja naruszająca dobra osobiste była ostateczna. Nawet bowiem nieostateczna i niewykonana oraz uchylona w toku instancji decyzja administracyjna może naruszać dobra osobiste i być bezprawna jeżeli wydana została nie w celu ochrony uzasadnionego interesu społecznego lecz np. w celu szykanowania jej adresata i nie ma podstawy prawnej. Jeżeli źródłem roszczenia o ochronę dóbr osobistych jest nieostateczna decyzja administracyjna uchylona w toku instancji, Sąd badając, czy naruszenie dóbr osobistych było bezprawne, powinien wziąć pod uwagę z jakich przyczyn decyzja została uchylona przez organ drugiej instancji. Nie każda bowiem wadliwość decyzji powodująca jej uchylenie daje podstawę do stwierdzenia jej bezprawności. Przyczyny uchylenia decyzji mogą natomiast stanowić podstawę do oceny bezprawności jako przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa na gruncie art. 24 k.c. Jeżeli bowiem okazałoby się, że decyzja o rozbiórce domu została uchylona jako wydana, jak twierdzą powodowie, wbrew powszechnie przyjętej przez sądy administracyjne wykładni art. 48 ust.1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (jedn. tekst: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.), zgodnie z którą brak podstaw do traktowania jako samowoli budowlanej wybudowania domu na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, wyeliminowanej następnie z obrotu prawnego – byłaby to okoliczność istotna dla oceny, czy kwestionowana decyzja o rozbiórce została rzeczywiście wydana w celu

urzędowym, tj. była konieczna z punktu widzenia społecznego i proporcjonalna do celu, jaki powinna realizować, czy też, jak zarzucają powodowie, została wydana w celu ich szykanowania.

Z uwagi na to, że z powodu błędnej wykładni art. 23 k.c. wszystkie te okoliczności mające decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, znalazły się poza oceną Sądu Apelacyjnego, konieczne było uchylene zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.).