



Sygn. akt I CK 623/04

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lutego 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Hubert Wrzeszcz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Tadeusz Żyznowski

w sprawie z powództwa K. J. i Z. C.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X. i Miastu W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 17 lutego 2005 r.,

kasacji powódek od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 3 czerwca 2004 r., sygn. akt I ACa (...),

oddala kasację.

Uzasadnienie

Powódki domagały się – po ostatecznym sprecyzowaniu powództwa – zasądzenia od Skarbu Państwa Wojewody X. i miasta W. po 124 800 zł odszkodowania za szkodę na skutek nieuzyskania prawa użytkowania wieczystego działki o powierzchni 1248 m², położonej w W. przy ul. O.

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 16 czerwca 2003 r. oddalił powództwo i nie obciążył powódek kosztami procesu.

Sąd ustalił, że J. i J. małż. G., których następcami prawnymi są powódki, byli współwłaścicielami w częściach równych nieruchomości położonej w W. przy ul. M., o powierzchni 1432 m². Dnia 13 kwietnia 1949 r. wystąpili do Zarządu Miejskiego miasta W. o przyznanie im prawa własności czasowej tej nieruchomości na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta W. Prezydium Rady Miejskiej miasta W. decyzjami z dnia 29 stycznia 1973 r. i z dnia 24 września 1973 r. załatwiło ten wniosek negatywnie, ponieważ nieruchomość w planie zagospodarowania przestrzennego została przeznaczona na budowę ulicy B. i osiedla mieszkaniowego B.(...). Wojewoda X. stwierdził – decyzją z dnia 6 maja 1992 r. – że prawo własności wymienionej nieruchomości z mocy prawa nabyła Gmina P.

Dnia 19 marca 1999 r. zapadła decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego stwierdzająca, że decyzja z dnia 24 września 1973 r. jest nieważna w części dotyczącej działki o powierzchni 1248 m² z powodu rażącego naruszenia prawa. Na skutek stwierdzenia nieważności wspomnianej decyzji ponownie został rozpoznany wniosek o przyznanie własności czasowej nieruchomości potraktowany obecnie jako wniosek o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Burmistrz Gminy T. załatwił ten wniosek negatywnie decyzją z dnia 1 sierpnia 2000 r., a Samorządowe Kolegium Odwoławcze oddaliło odwołanie decyzją z dnia 11 czerwca 2001 r. W tej sytuacji powódki wystąpiły o odszkodowanie na drodze administracyjnej. Jednakże Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 3 sierpnia 2001 r. – doręczoną pełnomocnikowi powódek dnia 9 sierpnia 2001 r. – odmówiło im przyznania odszkodowania wobec nie wykazania, na czym polega rzeczywista szkoda spowodowana wydaniem nieważnej decyzji.

Sąd Okręgowy uznał, że Skarb Państwa Wojewoda X. jest legitymowany biernie w sprawie jako następca prawny organu, który wydał nieważną decyzję. Jednakże powództwo podlega oddaleniu w stosunku do niego, ponieważ jest spóźnione. Powódki uchybiły bowiem trzydziestodniowemu terminowi zawitemu z art. 160 § 5 k.p.a. (termin do wytoczenia powództwa upłynął dnia 8 września 2001 r., a pozew został wniesiony dnia 29 maja 2002 r.). Sąd nie dopatrył się podstaw do nieuwzględnienia wygaśnięcia roszczenia o odszkodowanie na podstawie art. 5 k.c.

Nie ma też podstaw – zdaniem Sądu – do przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej miastu W. za szkodę powstałą na skutek tego, że „Gmina T., opierając się na nieważnej decyzji, *zadysponowała* nieruchomością”. Przede wszystkim powódki kwestię szkody powstałej z tego tytułu podniosły jedynie w pozwie i nie

rozwinęły jej w toku procesu; nie wiadomo więc o jakie „zadysponowanie” chodzi. Ponadto zbycie części nieruchomości osobom, które wybudowały na niej pawilon handlowo-usługowy oraz sprzedaż kilkudziesięciu lokali mieszkalnych w budynku wzniesionym na nieruchomości nastąpiło przed złożeniem wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 24 września 1973 r. Gminie nie można zatem przypisać bezprawności (gdy rozporządzała nieruchomością była jej właścicielem i nie wiedziała o roszczeniach powódek).

Sąd Okręgowy, odnosząc się do wskazanej przez powódki podstawy prawnej dochodzonego roszczenia (art. 417 k.c.), stwierdził, że nie jest związany podaną w pozwie podstawą prawną, lecz faktyczną. Z niej zaś wynikało, że powódki dochodzą naprawienia szkody wyrządzonej nieważną decyzją, a w takim wypadku wyłączną podstawę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej stanowi art. 160 k.p.a.

Sąd Apelacyjny zaskarżonym wyrokiem oddalił apelację powódek, dzieląc ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji.

W kasacji, opartej na pierwszej podstawie z art. 393¹k.p.c., pełnomocnik powódek zarzucił naruszenie przez błędną wykładnię art. 417 k.p.c. w zw. z art. 77 Konstytucji i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja została wniesiona od wyroku wydanego przed dniem 6 lutego 2005 r., a zatem do jej złożenia i rozpoznania – zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. (Dz. U. Nr 13, poz. 98) – stosuje się przepisy dotychczasowe.

Skarżący oparł kasację tylko na pierwszej podstawie z art. 393¹ k.p.c. To oznacza, że Sąd Najwyższy jest związany podstawą faktyczną zaskarżonego wyroku, ponieważ zakwestionowanie ustaleń wymaga podniesienia zarzutu naruszenia przepisów postępowania, a więc oparcia kasacji także na drugiej podstawie z art. 393¹ k.p.c. (art. 393¹¹ § 2 k.p.c.).

Z dokonanych ustaleń wynika, że szkoda, której naprawienia dochodzą powódki (po odmowie naprawienia jej na drodze administracyjnej), powstała na skutek wydania z rażącym naruszeniem prawa decyzji o odmowie zaspokojenia uprawnienia poprzedników prawnych powódek do przyznania im prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) gruntu objętego działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) W tej sytuacji Sąd Apelacyjny trafnie uznał, że podstawę prawną odpowiedzialności

Skarbu Państwa za szkodę stanowi art. 160 k.p.a., a nie – wskazany przez skarżące – art. 417 k.c.

Przepis art. 160 § 1 k.p.a. – jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88 (OSNC 1989, nr 9, poz. 129) – stanowił wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, którą strona poniosła na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie przyjmowano też, że przytoczony przepis stanowił regulację szczególną w rozumieniu art. 421 k.c., wykluczał zatem w zakresie swej hipotezy stosowanie przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1998 r., II CK 550/97, OSNC 1998, nr 7 - 8, poz. 120).

Przepis art. 160 k.p.a. został uchylony z dniem 1 września 2004 r. ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Jednakże do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie przytoczonej ustawy – zgodnie z art. 5 tej ustawy – stosuje się art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 k.c. oraz art. 1, art. 153, art. 160, art. 161 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w tej ustawy.

Z wiążących Sąd kasacyjny ustaleń wynika, że zdarzenia, które spowodowały szkodę, powstały przed dniem 1 września 2004 r. Zatem nie ulega wątpliwości – w świetle przytoczonej normy kolizyjnej – że wspomniana zmiana stanu prawnego nie ma znaczenia w sprawie. To oznacza, że podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną powódkom stanowi wyłącznie art. 160 k.p.a.

Tego stanu rzeczy nie zmienia niekwestionowana w kasacji okoliczność, że powódki utraciły roszczenie o odszkodowanie na skutek uchybienia terminowi z art. 160 § 5 k.p.a. Nie uzasadnia ona zwłaszcza – jak twierdzi pełnomocnik skarżących w kasacji – oparcia odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. Stanowisko wyrażone w kasacji nie uwzględnia bowiem normy kolizyjnej zawartej w art. 5 cytowanej ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Jej zastosowanie oznacza, że art. 160 k.p.a. stanowi wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę i – jako przepis szczególny w rozumieniu art. 421 k.c. – wyklucza w zakresie swojej hipotezy stosowanie przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza. W tej sytuacji zarzut

skarżących, że wyrok zapadł z naruszeniem przepisów wskazanych w kasacji należało uznać za nieuzasadniony.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku (art. 393¹² k.p.c.).