



Sygn. akt I CSK 254/07

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 października 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Antoni Górski (przewodniczący)
SSN Iwona Koper
del. SSA Michał Kłos (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A.J.
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę [...]
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 10 października 2007 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 13 lipca 2006 r., sygn. akt [...],

**uchyla zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu
sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powód A.J. wnosił ostatecznie o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Wojewodę kwoty 706.624 zł. z tytułu odszkodowania za utracone lokale oraz kwoty 305.519 zł. z tytułu utraconych korzyści z ustawowymi odsetkami od daty wyrokowania z tytułu odszkodowania obejmującego wartość 15 lokali mieszkalnych, sprzedanych w następstwie wydania decyzji o odmowie przyznania użytkowania wieczystego, następnie uznanej za nieważną.

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę wnosił o oddalenie powództwa. Pozwany podnosił brak legitymacji biernej oraz przedwczesność powództwa w związku z brakiem ostatecznej decyzji wydanej w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy.

Sąd Okręgowy w W., wyrokiem z dnia 5 grudnia 2005 r., zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody na rzecz powoda kwotę 1.012.143 zł. z ustawowymi odsetkami od dnia 5 grudnia 2005 r. do dnia zapłaty oraz kwotę 12.602,20 zł. z tytułu zwrotu kosztów procesu.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że B.J., którego powód jest jedynym spadkobiercą, był właścicielem zabudowanej nieruchomości położonej w W. przy ul. Ż. i H. Nieruchomość ta podlegała działaniu dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279). W dniu 10 lutego 1949 r. B.J. złożył wniosek o przyznanie mu prawa własności czasowej do gruntu i przed rozpoznaniem tego wniosku zmarł. Decyzją Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 10 listopada 1965 r. odmówiono powodowi przyznania prawa własności czasowej do gruntu i stwierdzono, że wszystkie budynki znajdujące się na gruncie przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy. W dniu 9 sierpnia 2000 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze wydało decyzję znak KOB[...] stwierdzającą nieważność opisaną wyżej decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu z 1945 r. Jak to również ustalił Sąd pierwszej instancji, przed unieważnieniem decyzji z 1965

r. z przedmiotowej nieruchomości wydzielono zabudowaną działkę o pow. 388 m² pod adresem Ż. nr 10 i urządzono dla niej księgę wieczystą Kw. Nr [...]. W budynku usytuowanym na tej działce Skarb Państwa sprzedał 15 lokali mieszkalnych wraz z udziałami w prawie użytkowania wieczystego działki i częściach wspólnych budynku. Dla lokali tych urządzono również odrębne księgi wieczyste. Wartość sprzedanych lokali wynosi 706.624 zł., zaś wartość utraconych pożytków za okres od 17 października 1997 r. do końca 2004 r. wynosi 261.706 zł.

Stosownie do dalszych ustaleń faktycznych Sądu pierwszej instancji, powód wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w dniu 6 stycznia 2003 r. o przyznanie odszkodowania. Decyzją z dnia 21 stycznia 2003 r. znak KOC[...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło przyznania odszkodowania. Postępowanie w tej sprawie wprawdzie później zostało wznowione, jednakże kolejną decyzją z dnia 14 stycznia 2004 r. ponownie odmówiono uchylenia dotychczasowej decyzji.

W oparciu o powyższe ustalenia faktyczne, które nie były przedmiotem sporu, Sąd pierwszej instancji doszedł do wniosku, że powództwo znajduje podstawę prawną w art. 160 § 1 i 2 k.p.a. Stwierdzenie, że decyzja administracyjna została wydana z naruszeniem prawa przesądza o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Wydanie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 9 sierpnia 2000 r. stanowi dla sądu prejudykat, pozwalający na przyjęcie istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a wydaną z naruszeniem prawa decyzją administracyjną bez potrzeby szerszego analizowania tego zagadnienia. Szkodą rzeczywistą jest uszczerbek majątkowy, który powstał na skutek nie zaspokojenia uprawnienia do przyznania tej części nieruchomości, która została zbyta na rzecz 15 właścicieli lokali. Utraconymi korzyściami, których powód może dochodzić w wyniku stwierdzenia niezgodności art. 160 § 1 k.p.a. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, które nastąpiło wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. Akt K 20/02 (Dz. U. Nr 170, poz. 1660) jest utrata przez powoda możliwości uzyskiwania dochodu z czynszów z lokali. Z uwagi na sprzedaż przez Skarb Państwa 15 lokali

mieszkalnych nastąpiły nieodwracalne skutki prawne. Za chybiony zatem uznał Sąd pierwszej instancji zarzut przedwczesności powództwa.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, odpowiedzialność odszkodowawcza zgodnie z treścią przepisu art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) obciąża Skarb Państwa. Dochodzone w niniejszym postępowaniu odszkodowanie jest bowiem zobowiązaniem wynikającym z wydania przez Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy decyzji z naruszeniem prawa, podjętej w dniu 10 września 1965 r. a zatem przed dniem 27 maja 1990 r. Decyzja ta była jedynym źródłem szkody doznanej przez powoda. Bez znaczenia jest zatem chwila wydania decyzji kasacyjnej.

Apelację od powyższego wyroku złożył pozwany, skarżąc wyrok w całości. Apelujący zarzucił zaskarżonemu wyrokowi dokonanie błędnej wykładni art. 36 ust. 3 pkt 3 wyżej powołanej ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych oraz art. 160 k.p.a. a także sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego poprzez ustalenie, że istnieje normalny związek przyczynowy pomiędzy wadliwą decyzją administracyjną z 1965 r. a szkodą powstałą po stronie powoda.

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 13 lipca 2006 r. Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że oddalił powództwo i zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 7.200 zł. tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego oraz kwotę 5.400 zł. z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu odwoławczym.

Sąd drugiej instancji, opierając się na ustaleniach faktycznych Sądu Okręgowego, dokonał odmiennej wykładni przepisu art. 36 ust. 3 wyżej powołanej ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Sąd ten uznał, że źródłem roszczenia odszkodowawczego jest decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 9 sierpnia 2000 r. Przepis art. 160 k.p.a. zawiera swoistą przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci stwierdzenia nieważności decyzji

administracyjnej na podstawie art. 156 k.p.a. Oznacza to - w ocenie Sądu Apelacyjnego - że stwierdzenie nieważności decyzji nie jest wyłącznie etapem dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, lecz źródłem powstania zobowiązania. Skoro zaś decyzja ta zapadła po 27 maja 1990 r., to gmina, nie zaś Skarb Państwa jest legitymowana biernie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, zasadą w świetle art. 36 ustawy z 1990 r. jest przejęcie dotychczasowych zobowiązań przez gminy, przepis art. 36 ust. 3 jako wprowadzający wyjątek od tej zasady winien być interpretowany ściśle.

W skardze kasacyjnej powód zaskarżył powyższy wyrok w całości, zarzucając naruszenie prawa materialnego - art. 36 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) przez błędną wykładnię tych przepisów jako wskazujących na odpowiedzialność gminy za szkody wyrządzone wykonaniem decyzji wydanych przed 27 maja 1990 r., jeżeli do decyzji kasacyjnej doszło po tej dacie i art. 160 § 3 k.p.a. przez błędne uznanie, że w stanie faktycznym sprawy powodowi nie przysługuje odszkodowanie od Skarbu Państwa.

W odpowiedzi na skargę Skarb Państwa wniósł o jej nie przyjęcie do rozpoznania, ewentualnie o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawa kasacyjna oparta na zarzucie błędnej wykładni art. 36 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. - Nr 32, poz. 191 ze zm.) i art. 160 k.p.a. jest uzasadniona.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podzielił argumentację leżącą u podstaw uchwały składu 7 sędziów z dnia 7 grudnia 2006 r., zapadłej w sprawie III CZP 99/06, opublikowanej w OSNC z 2007 r., Nr 6, poz. 79. Stanowisko wyrażone w tej uchwale zostało podzielone również w wyroku z dnia 14 marca 2007 r., zapadłym w sprawie I CSK 455/06, opublikowanym w bazie danych programu LEX nr 253395, a także w wypowiedziach doktryny.

Jak to stanowił przepis art. 160 § 1 k.p.a., znajdujący w tej sprawie zastosowanie z mocy przepisu art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. W niniejszym stanie faktycznym zachodzi pierwsza z przesłanek wymienionych hipotezą art. 160 § 1 k.p.a., albowiem - jak to wynika z wyżej powołanej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 2000 r. - decyzja z 1965 r. zapadła z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Jak to stanowi przepis art. 160 § 3 k.p.a., co do zasady, odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. Z kolei jak stanowi przepis art. 36 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i stopnia wojewódzkiego wynikające z prawomocnych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 27 maja 1990 r. oraz zobowiązania i wierzytelności powstałe w związku z wykonaniem tych orzeczeń sądowych i administracyjnych podlegają przejęciu przez Skarb Państwa. Prawidłowe zastosowanie norm wyrażonych w przepisach art. 160 § 3 k.p.a. oraz art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z 1990 r. wymaga ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za szkodę poniesioną przez powoda w następstwie wydanej wobec niego decyzji z 1965 r.

Należy przede wszystkim stwierdzić, że zobowiązanie odszkodowawcze powstaje z momentem spełnienia się wszystkich przesłanek wynikających z danego reżimu odpowiedzialności, a zatem z momentem w którym doszło do bezprawnego działania lub zaniechania, powiązanego adekwatnym związkiem przyczynowym ze szkodą. Gdy mowa o odpowiedzialności na podstawie przepisu art. 160 § 1 k.p.a., źródłem szkody jest wydanie wadliwej, ostatecznej decyzji administracyjnej, gdyż to

w jej wydaniu manifestuje się bezprawność. Konieczność prejudycjalnego stwierdzenia niezgodności z prawem tejże decyzji przez uprawniony do tego organ (art. 160 § 1 k.p.a.), wbrew ocenie Sądu drugiej instancji, ma służyć jedynie zapewnieniu właściwego trybu postępowania „nadzorczego” i zapobiec dublowaniu procedur kontrolnych. Nie jest natomiast przesłanką konstytuującą odpowiedzialność. W konsekwencji, jeśli decyzja objęta nieważnością zapadła przed datą wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r., w tej dacie istniało zobowiązanie odszkodowawcze, które mogło zostać objęte cesją o jakiej mowa w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela również wnioski płynące z wykładni terminu: „zobowiązania wynikające z decyzji”, prezentowane w wyżej przywołanej uchwale z dnia 7 grudnia 2006 r. Jeśli ustawodawca uznał, że cesji na rzecz Skarbu Państwa podlegać będą zobowiązania powstałe w związku z wykonaniem decyzji administracyjnych, brak podstaw aby podobnych konsekwencji nie związał z wydaniem decyzji administracyjnych, jako źródłem szkody. W praktyce dla sfery praw i obowiązków obywateli samo wydanie wadliwej decyzji jest bowiem co najmniej tak samo dolegliwe, jak jej wykonanie. Wolno wręcz uznać, że sam fakt wydania wadliwej decyzji administracyjnej jest źródłem dalszych działań organów władzy publicznej, godzących w sposób nieuprawniony w sferę praw adresatów tej decyzji. Brak jest zatem podstaw dla różnicowania konsekwencji jurystycznych tych dwóch sfer działalności administracji. Tym samym wykładnia, która ogranicza sukcesję Skarbu Państwa tylko do zobowiązań objętych treścią decyzji - zaprezentowana w odpowiedzi na skargę kasacyjną - nie jest uprawniona. Taki zabieg interpretacyjny prowadziłby ponadto do istotnego zawężenia odpowiedzialności Skarbu Państwa, co podważa całość regulacji zawartej w art. 36 ust. 3 pkt 3 powołanej ustawy.

Odnosząc się do dalszej argumentacji przywołanej w odpowiedzi na skargę należy stwierdzić, że czerpanie uzasadnienia dla odmiennego poglądu z nabycia mienia Skarbu Państwa pod tytułem darmym (art. 5 ustawy), co miałoby uzasadniać przejęcie zobowiązań związanych z tym mieniem, nie jest zabiegiem trafnym. Jak to wynika z treści przepisu art. 44 k.c. zarówno w brzmieniu obowiązującym w dacie wejścia w życie powołanej wyżej ustawy z dnia 10 maja

1990 r., to jest ustalonym nowelizacją wynikającą z ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. z 1990 r., Nr 55, poz. 321), jak i w brzmieniu obecnym, mienie jest kategorią obejmującą wyłącznie aktywa. Analogiczna wykładnia dominuje również w doktrynie. Ustawodawca w sposób odrębny w art. 36 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. uregulował następstwo zobowiązań i w obrębie tylko tej ostatniej regulacji należy poszukiwać właściwych wskazówek interpretacyjnych.

Nie można również nie dostrzec, że wadliwe decyzje do których odnosi się art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy podejmowane były przez organy usytuowane w ramach administracji państwowej, sukcesja zobowiązań powstałych w wyniku wyrządzenia przez nie szkody przez Skarb Państwa wydaje się zatem również i z tego punktu widzenia uzasadniona. Charakter przepisu art. 36 ust. 3 pkt 3, jako szczególnego wobec art. 36 ust. 1, nie czyni interpretacji opartej na literalnym jego brzmieniu jedynie konieczną.

Nie jest także uprawnione dokonywanie wykładni art. 36 ust. 3 pkt 3 w powiązaniu z art. 36 ust. 3 pkt 4. Inny jest bowiem zakres regulacji przedmiotowej obu przepisów, wynikający z odmiennego charakteru zdarzeń rodzących odpowiedzialność odszkodowawczą. Zobowiązania wymienione w art. 36 ust. 3 pkt 3 nie są szczególnym przypadkiem zobowiązań wynikłych z zawinionego działania lub zaniechania działania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i wojewódzkiego o jakich mowa w art. 36 ust. 3 pkt 4. Wynikają bowiem z innych zdarzeń. W konsekwencji nie ma podstaw dla ograniczania zastosowania pkt 3 do zobowiązań wynikających z decyzji administracyjnych, których nieważność stwierdzono przed datą 27 maja 1990 r.

Kierując się wyżej przedstawionymi przesłankami należało odstąpić od wykładni prezentowanej w dotychczasowym orzecznictwie np. w wyroku z dnia 7 stycznia 1998 r., II CKN 550/97, opublikowanym w OSNC z 1998 r., Nr 7-8, poz. 120 a zwłaszcza w uchwale z dnia 16 listopada 2004 r., zapadłej w sprawie III CZP 64/04, opublikowanej w OSNC z 2005 r., Nr 11, poz. 182.

Z powyższych względów zachodzi konieczność uchylenia wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazania sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. Rzeczą tego Sądu będzie rozważenie pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, objętych zarzutami apelacyjnymi (brak ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej w trybie dekretu z 1945 r., normalny związek przyczynowy pomiędzy wadliwą decyzją a powstałą szkodą, wysokość odszkodowania), a nie rozstrzygniętych przez ten Sąd. Są to okoliczności pozostające poza zakresem kontroli kasacyjnej (art. 398¹³ § 1 k.p.c.).

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie przepisu art. 108 § 2 w zw. z art. 398²¹ k.p.c.