



Sygn. akt II CSK 519/09

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 marca 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Strzelczyk

w sprawie z powództwa A. D. i J. D.

przeciwko Gminie T.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 17 marca 2010 r.,

skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I ACa (...),

oddala skargę kasacyjną i zasądza od Skarbu Państwa (Sąd Apelacyjny) na rzecz radcy prawnego A. J. kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) złotych powiększoną o stawkę podatku od towarów i usług tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w S. wyrokiem z dnia 15 grudnia 2008 r. oddalił powództwo A. D. i J. D. o zasądzenie od Gminy T. kwoty 5 000 000 zł tytułem odszkodowania za mienie pozostawione przez rodziców powodów w ramach przesiedlenia w roku 1947. Podstawą rozstrzygnięcia były następujące ustalenia faktyczne i oceny prawne.

Powiatowa Komisja Ziemska aktem nadania z dnia 7 lutego 1953 r., na podstawie art. 5 i 10 dekretu z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności gospodarstw chłopskich na obszarze Ziem Odzyskanych (Dz. U. Nr 46, poz. 340), nadała J. D. gospodarstwo rolne w T. Do czasu przesiedlenia na Ziemie Odzyskane J. D. posiadał we wsi U. powiat L. gospodarstwo rolne, które zostało przejęte na rzecz Skarbu Państwa.

W dniu 11 listopada 1964 r. Wojewódzka Komisja Ziemska przy Wojewódzkiej Radzie Narodowej w S., działając na podstawie art. 5 pkt c dekretu z dnia 13 września 1946 r. o organizacji komisji ziemskich i art. 2 i 4 dekretu z dnia 6 września 1951 r. oraz w oparciu o art. 137 § 1 ust. 3 i art. 138 ust. 1, 2 i 3 k.p.a., wydała decyzję o zmianie aktu nadania z dnia 7 lutego 1953 r. w ten sposób, że nadała zabudowaną działkę siedliskową w idealnych częściach na współwłasność J. D. i R. Ł. oraz Skarbowi Państwa. Zarzut naruszenia prawa powodowie sformułowali w stosunku do decyzji z dnia 11 listopada 1964 r., upatrując w niej sprzeczne z prawem ustanowienie Skarbu Państwa jako współwłaściciela nadanej J. D. nieruchomości. Decyzja ta nigdy nie została zaskarżona, nie nastąpiło też stwierdzenie jej nieważności w trybie art. 156 k.p.a.

Wojewódzka Komisja Ziemska ustanowiona przy wojewodzie była terenowym organem administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Mając na uwadze treść 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.), zgodnie z którym Skarb Państwa przejmuje 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 decyzji administracyjnych, Sąd pierwszej instancji podzielił zarzut pozwanej o braku legitymacji biernej po jej stronie.

Stwierdził ponadto, że skoro zdarzenie, z którym powodowie łączą powstanie szkody miało miejsce przez 1 września 2004 r., to zastosowanie w sprawie powinien znaleźć art. 160 k.p.a. Powodowie zaś bezspornie nie wystąpili do organu administracji publicznej o przyznanie odszkodowania, w takiej zaś sytuacji zachodzi czasowa niedopuszczalność drogi sądowej.

Sąd Apelacyjny podzielił wnioski Sądu pierwszej instancji i wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2009 r. oddalił apelację powodów.

Od powyższego wyroku powodowie wnieśli skargę kasacyjną. W skardze, opartej na pierwszej podstawie kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.), zarzucili naruszenie 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.) poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż wyłącznie Skarb Państwa jest legitymowany biernie w sprawie o naprawienie szkody wynikłej z decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 36 ust. 3 pkt 3, wydanej przed dniem 27 maja 1990 r.; naruszenie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r., poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że gminy nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania wynikające z decyzji administracyjnych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego wydanych przed dniem 27 maja 1990 r. W konkluzji wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Analizując treść art. 36 ust. 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; dalej - ustawa samorządowa) skarżący podnosili, że w dniu jej wejścia w życie zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej przeszły na gminy. Po zmianie ustawy samorządowej nowelą z dnia 18 stycznia 1996 r. (Dz. U. Nr 23, poz. 102) zobowiązania, wynikające z decyzji wydanych przed dniem 27 maja 1990 r., przejął Skarb Państwa. Przejął zatem te zobowiązania od gmin, jednak, w ocenie skarżących, przejęcie to nie zwolniło gmin z odpowiedzialności, lecz gminy ponoszą ją w dalszym ciągu, z tym, że solidarnie ze Skarbem Państwa. W takiej zaś sytuacji istnieje bierna legitymacja pozwanej Gminy, a odmienny pogląd wyrażony w zaskarżonym wyroku jest sprzeczny z prawem.

Zarzutu tego podzielić nie można. Kwestia bierniej legitymacji w procesie o naprawienie szkody wyrządzonej poprzez wydanie przed dniem 27 maja 1990 r. ostatecznej decyzji administracyjnej była co prawda przedmiotem rozbieżnych orzeczeń Sądu Najwyższego, bowiem w uchwale z dnia 16 listopada 2004 r., III CZP 64/04 (OSNC 2005, nr 11, poz. 182) wyrażony został pogląd, że w zakresie tego rodzaju roszczeń biernie legitymowana jest gmina. Stanowisko to jednak jest odosobnione, a odmienną ocenę wyrażono przede wszystkim w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06 (OSNC 2007, nr 6, poz. 79), a także m.in. w wyrokach z dnia 25 stycznia 2007 r., V CSK 425/06 i z dnia 8 lutego 2008 r., I CSK 281/06 (niepubl.) W orzeczeniach tych jednoznacznie wskazano, że nie gmina, lecz Skarb Państwa jest biernie legitymowany w sprawie o naprawienie szkody wynikłej z ostatecznej decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 36 ust. 3 ustawy samorządowej. Nie ma tu zastosowania cywilistyczna koncepcja kumulatywnego przystąpienia do długu, wbrew też zarzutom skarżących, nowela art. 36 ust. 3 ustawy samorządowej nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych, skoro bowiem zobowiązania gmin w omawianym zakresie zostały przejęte przez Skarb Państwa, istnieje podmiot za nie odpowiedzialny, wobec którego osoby uprawnione mogą kierować swoje roszczenia. Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela ugruntowany już w orzecznictwie pogląd, że wyłączona jest sukcesja gmin w odniesieniu do zobowiązań wynikających z wydania wadliwych decyzji administracyjnych o jakich mowa w przytoczonym przepisie.

Wątpliwości mogły dotyczyć natomiast kwestii, czy dla odpowiedzialności Skarbu Państwa ma znaczenie data wydania decyzji nadzorczej, stwierdzającej nieważność wyrządzającej szkodę decyzji administracyjnej bądź wydanie jej z naruszeniem prawa. Wspomniana uchwała składu siedmiu sędziów usunęła również i tę wątpliwość wobec uznania, że odpowiedzialność ta istnieje także wtedy, gdy decyzja nadzorcza wydana została po dniu 26 maja 1990 r. Nie budziło natomiast wątpliwości, że wydanie decyzji nadzorczej, stanowiąc swego rodzaju prejudykat, otwiera możliwość dochodzenia odszkodowania wobec podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody. Jak ustalono w sprawie, taka decyzja nie została wydana. Trafnie zatem, również i z tej przyczyny, uznano, że roszczenie skarżących nie może być uwzględnione.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., zasądzając także koszty niepłatnej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.