

Wyrok z dnia 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99

Skarb Państwa ponosi na podstawie art. 417 § 1 k.c. odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działania funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, przy czym odpowiedzialność ta nie jest uwarunkowana stwierdzeniem winy funkcjonariusza. Zasada ta znajduje zastosowanie także wówczas, gdy szkoda wynikła na skutek wydania zarządzenia lub orzeczenia.

Sędzia SN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Barbara Myszka

Sędzia SA Anna Owczarek

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Barbary Ś. przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie M. o odszkodowanie, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 8 stycznia 2002 r. na rozprawie kasacji powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 1998 r.

uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Decyzjami z dnia 7 kwietnia 1987 r. i z dnia 31 grudnia 1987 r. Naczelny Architekt W. zatwierdził plan realizacyjny zespołu domków jednorodzinnych na terenie „T.” w W. dla Międzyzakładowej Spółdzielni Mieszkaniowej „N.” w W. – jako inwestora. Plan ten usytuował projektowaną ulicę R. w odległości 6 m od budynków mieszkalnych oraz w odległości 0,5 m od innych budynków atrialnych, a śmietniki zbiorcze w odległości 15 m od budynków mieszkalnych. Droga dojazdowa, według tego planu, miała przebiegać w odległości 0,5 m od domu powódki Barbary Ś., a ulica R. w odległości 6 m. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wszczął z urzędu postępowanie o stwierdzenie nieważności tych decyzji i decyzją z

dnia 28 czerwca 1994 r. stwierdził, że ich wydanie nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Odstąpił od stwierdzenia ich nieważności, gdyż powodowałyby to konieczność stwierdzenia nieważności – wydanych na ich podstawie – decyzji o pozwoleniu na budowę.

Mając na względzie wyżej wymienioną decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, powódka wystąpiła do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o odszkodowanie. Odmowę przyznania jej odszkodowania uzasadniono tym, że powódka nie była stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. W tej sytuacji powódka wniosła pozew przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie W. o zasądzenie odszkodowania w kwocie 100 000 zł. Sąd Wojewódzki w Warszawie oddalił to powództwo, zaś Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 16 listopada 1998 r. oddalił apelację powódki. U podłoża takiego rozstrzygnięcia legło stwierdzenie, że wyłączną podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, którą poniosła strona na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności decyzji – jest art. 160 k.p.a. Powódka nie była jednak stroną postępowania administracyjnego, a zatem jej roszczenie nie mogło być uwzględnione na podstawie art. 160 k.p.a., jako wyłącznej podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa w okolicznościach niniejszej sprawy.

Powódka zaskarżyła ten wyrok kasacją. Jako podstawę kasacyjną wskazała naruszenie prawa materialnego, tj. art. 417 i 418 k.c. oraz art. 28 k.p.a. w związku z art. 160 k.p.a. przez błędną wykładnię. W związku z tym domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku oraz wyroku Sądu Wojewódzkiego i przekazania sprawy Sądowi Okręgowemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istotę zagadnienia prawnego w niniejszej sprawie można sprowadzić do udzielenia odpowiedzi na podstawowe pytanie: czy i na jakiej podstawie prawnej osoba nie mająca przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym może dochodzić od Skarbu Państwa wynagrodzenia szkody, jaką poniosła na skutek wydania bezprawnej decyzji administracyjnej przez organ administracji rządowej.

Sądy obu instancji oddalając powództwo o odszkodowanie stwierdziły, że skoro przepis art. 160 § 1 k.p.a. jest wyłączną podstawą prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, jaką strona poniosła na skutek wydania decyzji bezprawnej lub stwierdzenia nieważności takiej decyzji, a powódka nie była stroną

w postępowaniu administracyjnym, w toku którego wydano decyzję bezprawną, to nie może skutecznie domagać się odszkodowania. Jednocześnie wskazano, że w sprawie nie może znaleźć zastosowania art. 418 k.c., gdyż hipoteza tego przepisu nie obejmuje orzeczeń i zarządzeń wadliwych.

Dokonując oceny prawnej tego stanowiska, należy zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii.

Ma rację Sąd drugiej instancji twierdząc, że art. 160 § 1 k.p.a. stanowił wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, którą strona poniosła na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. lub stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88 (OSNCP 1989, nr 9, poz. 129). Jeśli użyto czasu przeszłego ("stanowił"), to dlatego, że zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy art. 160 § 1 k.p.a. nie pozostaje w sprzeczności z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Rzecz jednak w tym, że do orzekania o zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do spowodowania utraty ich mocy obowiązującej, powołany jest Trybunał Konstytucyjny. Wyjaśnienie tej wątpliwości nie jest jednak niezbędne dla rozstrzygnięcia sporu w niniejszej sprawie, należy bowiem podzielić stanowisko Sądu drugiej instancji, że powódka nie miała przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Naczelnego Architekta W., w toku którego wydano decyzje zatwierdzające plan realizacyjny zespołu domków jednorodzinnych. Tego stanowiska nie zmienia okoliczność podnoszona w kasacji, że powódka wniosła skargę na działanie organu administracji rządowej; wniesienie skargi nie oznacza, że powódka stała się stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., gdyż – zgodnie z art. 221 § 1 k.p.a. – prawo skargi przysługuje „obywatelom i organizacjom społecznym”.

Stwierdzenie, że powódka nie była stroną w postępowaniu administracyjnym, w którym wydano decyzję z naruszeniem prawa, oznacza tylko tyle, iż nie znajduje w tych okolicznościach zastosowania art. 160 § 1 k.p.a. Nie prowadzi to jednak do oddalenia powództwa, skoro powódka powoływała jako podstawę prawną swojego roszczenia przepisy art. 417 i 418 k.c.

Wyłączenie zastosowania w niniejszej sprawie przepisu art. 418 § 1 k.c. Sąd Apelacyjny uzasadnił tym, że przepis ten nie obejmuje orzeczeń i zarządzeń wadliwych, dotyczy on bowiem takich aktów organów administracji rządowej, które zostały wydane przy zachowaniu określonej procedury, z zapewnieniem możliwości

odwołania się do wyższej instancji itp. Stanowisko to – teoretycznie biorąc – jest poprawne, zakwalifikowanie jednak konkretnych decyzji Naczelnego Architekta W. o zatwierdzeniu planu realizacyjnego zespołu domów jednorodzinnych – jako formalnie wadliwych, a więc wydanych bez zachowania określonej procedury – nie jest trafne. Decyzje te wydano z zachowaniem wymagań proceduralnych, natomiast rażące naruszenie prawa stwierdzone w decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 28 czerwca 1994 r. odnosi się do merytorycznej strony decyzji, stwierdzono bowiem, że decyzja Naczelnego Architekta W. w części odnoszącej się do usytuowania dróg i dojazdów objętych zatwierdzonym planem narusza przepisy Ministra Administracji, Gospodarki Terenami i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki (Dz.U. Nr 17, poz. 62 ze zm.). Poprawne w tym względzie było stanowisko Sądu pierwszej instancji, który odmowę zastosowania w niniejszej sprawie przepisu art. 418 § 1 k.c. uzasadnił tym, że nie zostały spełnione konieczne dla jego zastosowania przesłanki w postaci ustalenia, iż przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego oraz wina sprawcy bądź to została stwierdzona wyrokiem karnym, bądź to uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Ta przesłanka w niniejszej sprawie nie została spełniona.

Odmowy zastosowania art. 417 § 1 k.c. do oceny zasadności roszczeń powódki sąd drugiej instancji w istocie nie uzasadnił, można jednak przyjąć, że wyłączenie zastosowania tego przepisu związane było z tym, iż źródłem szkody była bezprawna decyzja, zaś odpowiedzialność w takim przypadku reguluje art. 418 k.c.

Powódka w kasacji podniosła zarzut naruszenia art. 417 i 418 k.c. przez błędną wykładnię. Przy ocenie tego zarzutu nie sposób pominąć wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK Zbiór Urzędowy 2001, nr 8, poz. 256). W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że art. 418 k.c. jest niezgodny z art. 77 Konstytucji, zaś art. 417 k.c. rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Treść tego orzeczenia wskazuje jednoznacznie, że „dostosowano” przepisy art. 417 i 418 k.c. do konstytucyjnego modelu odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem

działaniem organów władzy publicznej, według bowiem z art. 77 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Z treści tego przepisu można zatem wyprowadzić następujące przesłanki tej odpowiedzialności.

Po pierwsze, regulacja prawna zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji związana jest z wykonywaniem funkcji władzy publicznej. Od strony podmiotowej pojęcie „władzy publicznej” obejmuje niewątpliwie organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, a także inne instytucje wykonujące funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia lub przekazania. Od strony przedmiotowej pojęcie „władzy publicznej” obejmuje tylko takie formy działalności państwa, które z istoty swej przynależą do władzy publicznej, czyli wynikają z ustawowych kompetencji, nie obejmuje zaś form działalności niewładczych (np. gospodarczych).

Odpowiedzialności Skarbu Państwa w tej sferze nie przewiduje art. 77 ust. 1 Konstytucji, natomiast wynika ona z art. 417 k.c.

Po drugie, odpowiedzialność Skarbu Państwa unormowana w art. 77 ust. 1 Konstytucji związana jest z działalnością instytucji władzy publicznej rozumianej jako pewnej całości, a nie działaniami konkretnych osób związanych z tą instytucją.

Po trzecie, szkoda ma być wyrządzona przez „niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Przez działanie niezgodne z prawem należy rozumieć zachowanie sprzeczne z porządkiem prawnym (obiektywna kwalifikacja zachowania – bezprawność). Przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej jest więc tylko bezprawność, a nie wina funkcjonariusza państwowego. Jeśli zatem w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 417 k.c. jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji, to zgodność tę odniósł do określonego rozumienia art. 417 § 1 k.c. Przepis ten jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji, jeżeli jest rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej czynności. Oznacza to, że jeżeli uznaje się winę funkcjonariusza za przesłankę odpowiedzialności Skarbu Państwa z art. 417 k.c. za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu powierzonej czynności, to takie rozumienie przepisu art. 417 § 1 k.c. jest sprzeczne z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c. jest więc bezprawność rozumiana jako działanie funkcjonariusza niezgodne z prawem.

Wyeliminowanie winy funkcjonariusza, jako przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c., jest prostą konsekwencją brzmienia art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Po czwarte, użyte w art. 77 ust. 1 Konstytucji określenie „działanie organu władzy publicznej” należy rozumieć szeroko, jako działanie lub zaniechanie, nie tylko czysto faktyczne, lecz także przybierające postać zarządzeń, orzeczeń, decyzji administracyjnych, aktów *quasi*-normatywnych itp., przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji nie daje bowiem podstaw, aby wyłączyć spod zakresu jego zastosowania szkody wynikłe na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia. W tym kontekście zrozumiałe jest, że Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku stwierdził niezgodność przepisu art. 418 k.c. (przewidującego restryktywną odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wynikłe na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia) z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Treść wskazanego wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia żadnych wątpliwości, że zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, określone w szczególności w art. 417 i 418 k.c., uległy – przez odniesienie ich treści do art. 77 ust. 1 Konstytucji – daleko idącej modyfikacji.

W szczególności uzasadniona jest teza, że w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. Skarb Państwa ponosi na podstawie art. 417 § 1 k.c. odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych czynności, przy czym przyjęcie tej odpowiedzialności nie jest uwarunkowane stwierdzeniem winy funkcjonariusza. Zasada ta znajduje zastosowanie także wówczas, gdy szkoda wynikła na skutek wydania zarządzenia lub orzeczenia.

Odnosząc te ogólne rozważania do okoliczności niniejszej sprawy stwierdzić należy, że w świetle przedstawionej wyżej wykładni art. 417 § 1 k.c., oddalenie powództwa było oczywiście przedwczesne. Jest bezsporne, że decyzja zatwierdzająca projekt realizacyjny została wydana z rażącym naruszeniem prawa (co stwierdził Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa), jednakże na jej podstawie wydano pozwolenie na budowę i zabudowa została wykonana. Ta wadliwa zabudowa (w zakresie użytkowania dróg i dojazdów) spowodowała – według twierdzeń powódki – szkody w postaci zwiększenia uciążliwości zamieszkiwania poprzez dodatkową emisję spalin i nadmierny hałas,

intensywniejsze zniszczenie elewacji budynku oraz podmakanie budynku. Te twierdzenia powódki odnośnie do powstania szkody i jej wysokości oraz związku przyczynowego wymagają zatem wyjaśnienia, przesłanka w postaci niezgodnego z prawem działania funkcjonariusza państwowego, nie budzi bowiem wątpliwości.

Z tych względów, na podstawie art. 393¹³ k.p.c., orzeczono, jak w sentencji.