

Uchwała z dnia 16 listopada 2004 r., III CZP 64/04

Sędzia SN Mirosława Wysocka (przewodniczący)

Sędzia SN Henryk Pietrkowski (sprawozdawca)

Sędzia SN Hubert Wrzeszcz

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Barbary G. przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie M. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 16 listopada 2004 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 18 maja 2004 r.:

"Czy wyłączenie sukcesji 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.) zawarte w art. 36 ust. 3 pkt 3 tej ustawy obejmuje zobowiązania z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 k.p.a. związane z decyzjami administracyjnymi wydanymi przed 27 maja 1990 r. jeżeli do stwierdzenia nieważności decyzji lub stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa doszło po tej dacie?"

podjął uchwałę:

Gmina, a nie Skarb Państwa jest biernie legitymowana w procesie o naprawienie szkody wynikłej wskutek wydania przed dniem 27 maja 1990 r. ostatecznej decyzji administracyjnej, jeżeli stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że wydana została z naruszeniem prawa nastąpiło po tej dacie (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.).

Uzasadnienie

Przedstawione przez Sąd Apelacyjny zagadnienie prawne powstało w sprawie, w której powódka dochodziła od Skarbu Państwa – Wojewody M. odszkodowania na

podstawie art. 160 k.p.a. Istota zagadnienia sprowadza się do kwestii, czy na tle okoliczności przytoczonych niżej oraz uregulowania przyjętego w 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. – dalej: „ustawa z dnia 10 maja 1990 r.” lub „ustawa”), biernie legitymowanym w sprawie jest Skarb Państwa, czy gmina.

Orzeczeniami Prezydium Rady Narodowej m. st. W. z dnia 11 kwietnia 1951 r. oraz z dnia 7 lutego 1953 r. odmówiono dotychczasowym właścicielom Celestynowi i Eugenii małżonkom G. przyznania prawa własności czasowej do gruntu położonego w W. przy ul G. nr 256, stwierdzając, że budynki znajdujące się na tej nieruchomości przeszły na własność Skarbu Państwa.

Decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 26 maja 1998 r. stwierdzona została nieważność orzeczenia z dnia 11 kwietnia 1951 r. Decyzją tą stwierdzono ponadto, że uzupełniające orzeczenie administracyjne z dnia 7 lutego 1953 r. w szczegółowo opisanych częściach zostało wydane z naruszeniem prawa, a w pozostałej części jest nieważne.

Barbara G., jako spadkobierczyni Celestyna i Eugenii małżonków G., wystąpiła na podstawie art. 160 k.p.a. do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o odszkodowanie za sprzedane lokale oraz za utratę prawa użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni 637,92 m². Po odmowie przyznania odszkodowania powódka wystąpiła z powództwem przeciwko pozwanemu Skarbowi Państwa.

Sąd Apelacyjny, rozpoznając apelację strony pozwanej od wyroku uwzględniającego powództwo, powziął wątpliwość, czy pozwanemu Skarbowi Państwa przysługuje bierna legitymacja procesowa. Wskazał, że wprawdzie stwierdzenie w postępowaniu administracyjnym niezgodności z prawem wydanej wcześniej decyzji stanowi przesłankę roszczenia odszkodowawczego, ale szkoda jest zawsze konsekwencją decyzji niezgodnej z prawem. Przy takim ujęciu źródła zobowiązania odszkodowawczego możliwe jest do obrony stanowisko, że wyłączenie sukcesji gmin przewidziane w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. odnosi się do zobowiązań odszkodowawczych wynikających z prawomocnych decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 27 maja 1990 r. bez względu na to, kiedy doszło do stwierdzenia nieważności decyzji lub stwierdzenia, że wydana została z naruszeniem prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. konieczną przesłanką przejścia na rzecz gmin jako osób prawnych prawa cywilnego zobowiązań i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej jest ich istnienie w chwili sukcesji, tj. w dniu 27 maja 1990 r. W stanie faktycznym sprawy nie budzi wątpliwości, że w chwili sukcesji zobowiązanie takie istniało po stronie Rady Narodowej m.st. W.

Językowa wykładnia art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. może prowadzić do wniosku, że wyłączenie sukcesji, o której mowa w tym przepisie, ma miejsce niezależnie od tego, kiedy doszło do stwierdzenia nieważności decyzji lub stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa. Treść powołanego przepisu wskazuje, że orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne są źródłem powstania szkody, a tym samym powstania zobowiązania. Ponadto stwierdzenie w postępowaniu administracyjnym niezgodności z prawem decyzji, która spowodowała szkodę, nie jest przesłanką powstania zobowiązania, lecz tylko przesłanką dochodzenia na podstawie art. 160 k.p.a. roszczenia odszkodowawczego. Konstrukcja analizowanego przepisu, który w końcowej swej części stanowi, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność także za zobowiązania i wierzytelności powstałe w związku z wykonaniem tych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych, również przemawiać może za uznaniem, że dla przyjęcia legitymacji Skarbu Państwa istotna jest okoliczność, czy przed dniem 27 maja 1990 r. nastąpiło wydanie decyzji niezgodnej z prawem, natomiast chwila stwierdzenia nieważności takiej decyzji bądź stwierdzenia, że wydana została z naruszeniem prawa, jest bez znaczenia.

Opierając się tylko na wykładni językowej można jednak dojść do wniosków przeciwnych. Zwrot, że zobowiązanie wynika z decyzji nie musi wcale oznaczać, iż jego źródłem jest decyzja pierwotna wydana przez radę narodową albo terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego lub wojewódzkiego. W art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy *de facto* mowa jest o dwóch zobowiązaniach. Źródłem pierwszego jest decyzja (orzeczenie) rady narodowej lub terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego lub wojewódzkiego, natomiast źródłem drugiego – decyzja stwierdzająca nieważność (wydanie z naruszeniem prawa) pierwszej decyzji (orzeczenia); z chwilą jej wydania zobowiązanie wynikające z pierwszej decyzji przekształciło się w zobowiązanie odszkodowawcze. Wobec tego, że w rozpoznawanej sprawie podstawą odpowiedzialności

odszkodowawczej jest art. 160 k.p.a. (uchylony przez art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 162, poz. 1692), to Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności, jeśli stwierdzenie nieważności (wydania z naruszeniem prawa) pierwotnej decyzji nie nastąpiło przed dniem 27 maja 1990 r. Ponosi ją gmina na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.

Do takiego wniosku prowadzi także wykładnia systemowa art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy, nie można bowiem abstrahować od treści art. 36 ust. 3 pkt 4 tej ustawy, skoro oba przepisy pozostają ze sobą w ścisłym związku. Wyjątek przewidziany w art. 36 ust. 3 pkt 4 ustawy dotyczy zobowiązań wynikłych z zawinonego działania lub zaniechania działania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i wojewódzkiego, mające miejsce przed dniem 27 maja 1990 r., stwierdzone prawomocnymi orzeczeniami sądowymi, wydanymi po tym dniu.

Celem unormowania przyjętego w art. 36 ust. 3 pkt 4 ustawy jest przejęcie przez Skarb Państwa zobowiązań w nim wymienionych, które w chwili powołania gmin jako osób prawnych samorządu terytorialnego nie były jeszcze stwierdzone prawomocnymi orzeczeniami sądowymi. Zobowiązania stwierdzone w ten sposób traktować natomiast należy jako „wynikające” z tych orzeczeń, zatem tych zobowiązań dotyczy art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy. Inna wykładnia odbierałaby sens unormowaniu zawartemu w pkt 4 tego przepisu, a więc prowadziłaby do zakwestionowania potrzeby jego istnienia, a w konsekwencji przeczyłaby zasadzie racjonalnego działania ustawodawcy (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 1997 r., I CKN 5/96, OSNC 1997, nr 8, poz. 110). Wobec tego przyjęć należy, że wyłączenie sukcesji zawarte w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. dotyczy sytuacji, w której zobowiązania i wierzytelności zostały stwierdzone prawomocnymi orzeczeniami sądowymi wydanymi przed dniem 27 maja 1990 r., natomiast art. 36 ust. 3 pkt 4 tej ustawy dotyczy sytuacji, w której zobowiązania przewidziane w tym przepisie zostały stwierdzone po tym dniu. Można więc przez analogię uznać, że wyłączenie sukcesji zawarte w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy dotyczy sytuacji, w której stwierdzenie nieważności decyzji lub stwierdzenie, że wydane zostały z naruszeniem prawa miało miejsce przed dniem 27 maja 1990 r., natomiast wyłączenie sukcesji na podstawie art. 36 ust. 3 pkt 4 ustawy odnosi się do przypadków, w których stwierdzenie nieważności lub wydanie

decyzji z naruszeniem prawa miało miejsce po dniu 27 maja 1990 r. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1998 r., II CKN 550/97, OSNC 1998, nr 7-8, poz. 120 oraz z dnia 7 marca 2002 r., IV CKN 714/00, nie publ.). W świetle przedstawionych argumentów uznać należy, że zawarty w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy zwrot „zobowiązania wynikające z prawomocnych decyzji administracyjnych” oznacza zobowiązania, które ukształtowały się ostatecznie wskutek wydania przez dany organ administracyjny decyzji administracyjnej stwierdzającej nieważność bądź wydanie z naruszeniem prawa decyzji wcześniejszej. W rozpatrywanym przypadku jest nią decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 26 maja 1998 r., na podstawie której stwierdzona została nieważność, bądź wydanie z naruszeniem prawa wcześniejszych orzeczeń z dnia 11 kwietnia 1951 r. i z dnia 7 lutego 1953 r. Skoro nie jest to decyzja sprzed dnia 27 maja 1990 r. Skarb Państwa nie przejął zobowiązań z niej wynikających.

Za takim rozumieniem art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy przemawia także wykładnia funkcjonalna, sprzeciwiająca się interpretowaniu wyjątków w sposób rozszerzający. Niewątpliwie w art. 36 ustawy zasadą jest przejście na gminę zobowiązań wymienionych w ust. 1 i 2, natomiast zawarte w ust. 3 wyłączenie sukcesji gminy stanowi wyjątek od tej zasady. Uznanie, że Skarb Państwa przejął zobowiązania, o których mowa w tym wyjątkowym przepisie, niezależnie od tego, kiedy (przed czy po dniu 27 maja 1990 r.) wydana została decyzja stwierdzająca nieważność (wydanie z naruszeniem prawa) wcześniejszej decyzji, oparte byłoby na rozszerzającej wykładni wyjątku od zasady.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 k.p.c. rozstrzygnął zagadnienie prawne, jak w uchwale.