



Sygn. akt II CK 222/04

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 9 grudnia 2004 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)

SSN Marian Kocon

Protokolant Anna Banasiuk

w sprawie z powództwa I. i A. małżonków B.

przeciwko Skarbowi Państwa - Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych

i Autostrad

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 9 grudnia 2004 r.,

kasacji powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 27 listopada 2003 r., sygn. akt [...],

oddala kasację.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy oddalił powództwo powodów I. i A.B. (małżonków), wniesionego przeciwko pozwanemu – Skarbowi Państwa - Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych. Powodowie żądali zasądzenia od strony pozwanej odszkodowania w wysokości 4.695.000 zł (z odsetkami od dnia 1 lutego 1996 r.) i wywodzili to roszczenie z faktu cofnięcia przez pozwanego w 1995 r. zezwolenia na zajęcie pasa drogowego przy drodze (krajowej) A6 w celu umieszczenia tam punktu tzw. małej gastronomii. W ocenie powodów, cofnięcie takie było nieuzasadnione, bowiem pozwany udzielił im wcześniej (w 1994 r.) zezwolenia na zajęcie wspomnianego pasa na okres piętnastu lat. Pozwany bronił się zarzutem przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powodów.

Rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego oparte zostało na następujących ustaleniach faktycznych.

W dniu 12 marca 1991 r. Rejon Dróg Publicznych zawarł z I.B. umowę dzierżawy terenu położonego w ciągu drogi krajowej A6, obejmującego parking po prawej stronie tej drogi. W dniu 15 lutego 1994 r. Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych (DODP) wydała zezwolenie na zajęcie przez powodów wspomnianego pasa drogowego w celu prowadzenia na nim punktu małej gastronomii. Zezwolenie to wydano na okres do dnia 31 grudnia 2006 r., określono w nim m.in. warunki zajęcia, opłaty, możliwość cofnięcia zezwolenia przed upływem okresu jego udzielenia „za sześciomiesięcznym wypowiedzeniem”. W treści zezwolenia stwierdzono też, że „z chwilą jego podpisania umowa (dzierżawa) z dnia 12 marca 1991 r. traci ważność” (k. 28-29 akt). Pod zezwoleniem z 1994 r. figuruje podpis I.B. Po wydaniu zezwolenia z dnia 15 lutego 1994 r. DODP uzyskało wiadomość o możliwościach zmodernizowania odcinka drogi A6 z funduszy zewnętrznych i o tym fakcie poinformowała przedsiębiorców, prowadzących działalność gospodarczą wzdłuż drogi A6 oraz zakazała rozbudowy obiektów prowadzonych przez tych przedsiębiorców. W październiku 1994 r. powód rozpoczął budowę baru.

W dniu 31 marca 1995 r. DODP cofnęła powodom zezwolenie na zajęcie pasa drogowego za sześciomiesięcznym wypowiedzeniem (k. 28-29 akt). Ostatecznie pozwany uznał, że termin wypowiedzenia upłynął z końcem stycznia 1996 r. (z decyzją zawierającą cofnięcie zezwolenia powód zapoznał się w dniu 7 lipca 1995 r.). Odmowa wypłaty powodom zgłoszonego odszkodowania spowodowało to, że powodowie wnieśli powództwo przeciwko DODP we wrześniu 2000 r.

W ocenie Sądu Okręgowego, trafny okazał się zarzut przedawnienia roszczenia (art. 442 § 1 k.c.). Powodowie uzyskali pewność co do ujemnych następstw cofnięcia zezwolenia na zajęcie pasa drogi z momentem upływu terminu wypowiedzenia; znana im też była osoba zobowiązanego. Roszczenie odszkodowawcze powodów przedawniło się już na początku grudnia 1998 r., a powództwo zostało wniesione dopiero we wrześniu 2000 r.

Apelacja powodów została oddalona. Sąd Apelacyjny uznał, że strona pozwana odpowiada na podstawie art. 417 § 1 k.c. w zw. z § 12 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz. U nr 6, poz. 33 ze zm.; cyt. dalej jako rozporządzenia z 1986 r.). Przesłankę odpowiedzialności Skarbu Państwa stanowi m.in. bezprawność działania funkcjonariusza państwowego i bezprawność taka została skonkretyzowana w § 12 rozporządzenia z 1986 r. Powodowie musieliby zatem wykazać bezprawność cofnięcia decyzji o udzieleniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. W tej sytuacji możliwe było rozpatrywanie zarzutu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego w świetle art. 442 § 1 k.c. Według Sądu drugiej instancji, bieg terminu przedawnienia tego roszczenia rozpoczął się w dniu 15 marca 1991 r., a zakończył przed wniesieniem powództwa przez powodów (we wrześniu 2000 r.).

W kasacji powodów zarzucono naruszenie tylko przepisów prawa materialnego, tj. § 12 rozporządzenia z 1986 r., art. 417, 421, 442 i 118 k.c. Skarżący starał się usprawiedliwić istnienie roszczenia odszkodowawczego i jego nie przedstawienie do chwili wytoczenia powództwa. Wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Powodowie wywodzili pierwotnie swoje roszczenie z tego faktu, że strona pozwana (Skarb Państwa) nie wykonała zobowiązania z łączącej strony umowy dzierżawy terenu, położonego w ciągu drogi krajowej A-6 z dnia 12 marca 1991 r. (art. 471 k.c.). Tak formułowali swoje żądanie w pozwie i w pismach procesowych, np. z dnia 21 grudnia 2000 r., z dnia 3 października 2001 r. (k. 113 – 114 akt). Zdaniem powodów, stosunek dzierżawy nie został rozwiązany po wydaniu zezwolenia na zajęcie przez powodów pasa drogowego (z dnia 15 lutego 1994 r.; k. 28 akt). Obecnie strona powodowa uzasadnia swoje roszczenie odszkodowawcze szkodą wyrządzoną legalnym działaniem administracji dróg publicznych (por. np. pismo procesowe z dnia 20 listopada 2003 r., k. 187 – 190 akt sprawy).

Kasacja powodów koncentruje się wokół trzech zagadnień: 1) czy powodowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze wobec pozwanego; 2) jaka jest podstawa prawna takiego roszczenia; 3) czy roszczenie takie mogło być przedawnione w chwili wytoczenia powództwa.

2. Nie można podzielić stanowiska powodów, zgodnie z którym § 12 rozporządzenia z 1986 r. tworzy odrębną, samodzielną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną cofnięciem przez zarządcę drogi zezwolenia na zajęcie tzw. pasa drogowego, przeznaczonego na umieszczenie na nim urządzeń lub obiektów nie związanych z gospodarką drogową. Istnieją bowiem wystarczające podstawy do wyrażenia stanowiska, że za szkodę wyrządzoną (przed dniem 1 września 2004 r.) cofnięciem zezwolenia na zajęcie pasa drogowego wzdłuż drogi krajowej odpowiada Skarb Państwa na podstawie art. 417 k.c., jeżeli takie cofnięcie okazało się bezprawne. Zgodnie z § 12 rozporządzenia z 1986 r., w razie cofnięcia zezwolenia przez zarządcę drogi m.in. „z powodów dających się przewidzieć w chwili udzielania zezwolenia, poszkodowany może wystąpić o odszkodowanie za wynikłe w związku z tym szkody”. Z przepisu tego wynika, że przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa jest bezprawność działania zarządcy drogi wyrażająca się w tym, że w chwili udzielania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego można było już przewidywać powody (przyczyny) późniejszego cofnięcia zezwolenia (zmiany stanowiska zarządcy drogi publicznej). W takiej sytuacji udzielenie zezwolenia na

zajęcie pasa drogowego następuje, mówiąc najogólniej, w sposób pochopny ze strony zarządcy drogi, toteż późniejsze cofnięcie takiego zezwolenia, choć skuteczne, musi być uznane za działanie bezprawne wobec poszkodowanego (korzystającego z prawa drogowego w celu prowadzenia określonej działalności gospodarczej połączonej z oznaczonymi inwestycjami).

Podzielenie stanowiska powodów, dopatrujących się w regulacji § 12 rozporządzenia z 1986 r. odrębnej i samodzielnej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, stoi na przeszkodzie także ranga prawna tej regulacji w ogólnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji). Nie sposób mianowicie przyjmować, że intencją ustawodawcy było wyłączenie ogólnego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (art. 417 k.c.) w przepisach rangi pod ustawowej. Właściwym miejscem takiej regulacji szczególnej w rozumieniu art. 421 k.c. mogłyby być co najmniej, np. przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. – drogach publicznych (obecnie t.j.: – Dz.U. z 2004 r., nr 204, 2086). W wersji tej ustawy w okresie cofnięcia zezwolenia (w 1994 r.) i w jej wersji de lege lata brak jednak wspomnianej regulacji szczególnej dotyczącej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Co więcej, de lege lata po wejściu w życie przepisów rozporządzenia RM z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz.U. nr 140, poz. 1481) nie przewiduje się już regulacji przyjętej poprzednio w § 12 rozporządzenia z 1986 r. Potwierdzić to może tylko tendencję do ulokowania omawianej odpowiedzialności w ramach ogólnych reguł odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Należałoby jeszcze zaznaczyć, że w niniejszej sprawie miałby zastosowanie przepis art. 417 k.c. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. – o zmianie ustawy - Kodeks Cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1692), tj. przed 1 września 2004 r. (art. 5 i 6 tej ustawy).

Należy także zwrócić uwagę na to, że w niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny w istocie nie badał tego, czy nastąpiły przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa przewidziane w § 12 rozporządzenia z 1986 r. Sąd ten tylko trafnie założył, że w okolicznościach faktycznych danej sprawy w grę

mogłaby wchodzić odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. (s. 5 uzasadnienia zaskarżanego wyroku).

W tej sytuacji istniałyby w konsekwencji podstawy do zastosowania art. 442 k.c. w odniesieniu do ewentualnego roszczenia odszkodowawczego strony powodowej. Określając początek biegu terminu przedawnienia tego roszczenia na dzień 15 marca 1996 r. (data uzyskania przez powodów stanowiska zarządcy drogi, że roszczenie odszkodowawcze powodów jest uzasadnione), Sąd Apelacyjny trafnie ostatecznie przyjął, iż przedawnienie nastąpiło w 1999 r., a więc jeszcze przed wniesieniem pozwu we wrześniu 2000 r.

Z przedstawionych względów nie mogą być uznane za uzasadnione zarzuty naruszenia § 12 rozporządzenia z 1986 r., art. 417, art. 421 k.c. oraz art. 118 i 442 k.c. Dlatego kasację powodów należało oddalić jako nie uzasadnioną (art. 393¹² k.p.c.).