



Sygn. akt IV CK 596/04

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lutego 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Strus (przewodniczący)

SSN Marian Kocon (sprawozdawca)

SSN Marek Sychowicz

w sprawie z powództwa A. D.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X. i Gminie Miasta G.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej

w dniu 17 lutego 2005 r.,

kasacji strony pozwanej Skarbu Państwa - Wojewody X. i kasacji strony pozwanej

Gminy Miasta G.

od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 25 czerwca 2004 r., sygn. akt I ACa (...),

- I. **oddala kasację pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody X. i zasądza od tego pozwanego na rzecz powódki kwotę 5.400 zł (pięć tysięcy czterysta) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego;**
- II. **uchyla zaskarżony wyrok w pkt I (pierwszym) i II (drugim) w części dotyczącej pozwanej Gminy Miasta G. i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 25 czerwca 2004 r. oddalił apelacje Skarbu Państwa – Wojewody X. oraz Gminy Miasta G. od wyroku Sądu Okręgowego w G. z dnia 10 grudnia 2003 r., którym ten Sąd zasądził na rzecz powódki A. D. od pozwanych solidarnie 439928 zł z odsetkami, a ponadto od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody X. 402014 zł z odsetkami tytułem szkody poniesionej w rezultacie nieodwracalnej utraty praw do lokali i gruntu.

Podstawą tego rozstrzygnięcia były następujące ustalenia:

Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w G. decyzją z dnia 9 maja 1964 r., na podstawie dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o wykańczaniu budowy i nadbudowie niektórych budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 49, poz. 325), przejęło na własność Skarbu Państwa nieruchomości położoną w G. przy ulicy Ś., stanowiącą własność M. P., którego powódka jest córką i spadkobierczynią. Decyzję tę Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w G. utrzymało w mocy decyzją z dnia 9 lipca 1964 r.

Skarb Państwa, działając w oparciu o wydane w późniejszych okresach przepisy, dokonał w latach 1976 -1989 przeniesienia własności lokali nr 1, 2, 5, 13 znajdujących się w budynku położonym przy ulicy Ś. na ich najemców (wraz z udziałami w prawach wspólnych).

Wojewoda X. decyzją z dnia 18 marca 1991 r., wydaną na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), stwierdził nabycie przez Gminę Miasta G. z mocy prawa i nieodpłatnie, w ramach komunalizacji mienia ogólnonarodowego, własności budynku przy ul. Ś.

Gmina Miasta G. w latach 1992 - 1994 sprzedała kolejne cztery lokale znajdujące się w tym budynku (wraz z udziałami w prawach wspólnych), o numerach 2a, 4, 6, 10.

Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa decyzją z dnia 30 sierpnia 1996 r. stwierdził, że wskazana wyżej decyzja PWRN w G. /z dnia 9 lipca 1964 r./ w części dotyczącej sprzedanych lokali nr 1, 2, 2a, 4, 5, 6, 10, 13 (wraz z udziałami w prawach wspólnych) została wydana z naruszeniem prawa, a w pozostałej części jest nieważna.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia 9 lutego 1999 r. stwierdził, iż przytoczona decyzja Wojewody X. w części stwierdzającej nabycie przez Gminę Miasta G. własności nieruchomości położonej przy ul. Ś. w odniesieniu do lokali

mieszkalnych o numerach 1, 2, 2a, 4, 5, 6, 10 i 13 sprzedanych na rzecz ich najemców (wraz z udziałami w prawach wspólnych) wydana została z naruszeniem prawa, a w pozostałej części jest nieważna.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 9 sierpnia 2001 r. odmówił przyznania żądanego przez ojca powódki odszkodowania z tytułu nieodwracalnej utraty praw do sprzedanych lokali i gruntu.

Kasacje od wyroku Sądu Apelacyjnego wnieśli obaj pozwani.

Kasacja pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody X., oparta na obu podstawach z art. 393¹ k.p.c., zawiera zarzut naruszenia art. 160 k.p.a., 366 § 1, 361 k.c., a także art. 233, 382 366 k.p.c., i zmierza do uchylenia wyroków Sądów niższej instancji oraz przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Kasacja pozwanej Gminy, oparta na podstawie pierwszej z art. 393¹ k.p.c., zawiera zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c., 363 § 1 § 2, 226, 227 k.c., i zmierza do zmiany zaskarżonego wyroku przez oddalenie powództwa, bądź jego uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota kasacji pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody X. sprowadza się do kwestionowania poglądu Sądu Apelacyjnego, który legł u podłoża zaskarżonego wyroku, że szkoda w postaci utraty przez M. P. prawa własności sprzedanych lokali stanowiła normalne następstwo (art. 361 k.c.) decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w G. z dnia 9 lipca 1964 r. utrzymującej w mocy decyzję Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w G. z dnia 9 maja 1964 r. o przejęciu na własność Skarbu Państwa nieruchomości położonej przy ulicy Ś.

Analiza związku przyczynowego między ową bezprawną decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w G. z dnia 9 lipca 1964 r. i powstałą szkodą wymaga w pierwszej kolejności udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, czy gdyby nie wydano tej decyzji o treści utrzymującej w mocy decyzję Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w G. z dnia 9 maja 1964 r. zostałyby dokonane wydzielenie lokali oraz ich sprzedaż.

Na tak postawione pytanie należało udzielić odpowiedzi negatywnej. W przypadku bowiem gdyby wydano decyzję zgodną z prawem tj. uchylającą decyzję Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w G. z dnia 9 maja 1964 r. o przejęciu na własność Skarbu Państwa nieruchomości położonej przy ulicy Ś. niemożliwe byłoby późniejsze wyodrębnienie przez organy administracji własności poszczególnych lokali oraz ich sprzedaż. Skarb Państwa nie stałby się jej właścicielem. Prawo to

przysługiwałoby nadal dotychczasowemu właścicielowi M. P. Stosownie zaś do przepisów prawa rzeczowego, akty zadysponowania przedmiotem własności (wydzielenie lokali oraz ich sprzedaż) mógł podjąć jedynie właściciel. Gdyby więc decyzja z dnia 9 lipca 1964 r. nie spowodowała, w istocie rzeczy, nabycia własności przez Skarb Państwa, to owe akty nie miałyby miejsca, a tym samym nie powstałaby szkoda ojca powódki. Inaczej mówiąc, rozpatrywany skutek nie nastąpiłby w nieobecności badanej przyczyny. Obiektywne powiązanie między nimi miało charakter zależności kauzalnej typu normatywnego.

Przepis art. 361 § 1 k.c. - zgodnie z panującym poglądem - wyraża koncepcję tzw. adekwatnego związku przyczynowego w jego odmianie obiektywizującej. Według tej koncepcji, ujmując rzecz skrótowo, za „normalne” uznać należy te następstwa przyczyny badanego rodzaju, których prawdopodobieństwo pojawienia się zostaje każdorazowo zwiększone przez jej wystąpienie.

W okolicznościach stanu faktycznego sprawy ustalenie „normalnego” charakteru następstw wydania decyzji z dnia 9 lipca 1964 r. wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, czy pozbawienie prawa własności nieruchomości każdorazowo zwiększa prawdopodobieństwo utraty części lub całości tego prawa - w sposób nieodwracalny - na rzecz osób trzecich. Odpowiedź twierdząca na to pytanie nie może budzić wątpliwości. Fakt pozbawienia własności i jej uzyskanie przez Skarb Państwa sprawia, iż nowy właściciel staje się uprawnionym do korzystania z wszelkich atrybutów właścicielskich. Może więc nieruchomością rozporządzać w każdy sposób, jaki dopuszcza prawo rzeczowe: np. dokonać przebudowy, fizycznie podzielić, a także przenieść prawo własności na inne osoby. Możliwości takie stwarzają rozmaite przepisy normujące treść i wykonywanie własności. Prawdopodobieństwo skorzystania z nich przez nowego właściciela jest zawsze realne.

Odnosząc te uwagi na grunt okoliczności sprawy niniejszej trzeba stwierdzić, że nabycie własności przez Skarb Państwa w rezultacie decyzji z dnia 9 lipca 1964 r., spowodowało, że prawdopodobieństwo definitywnej utraty przez dotychczasowego właściciela w części lub w całości możliwości korzystania z prawa własności zostało w sposób wyraźny zwiększone.

Wbrew zatem odmiennemu zapatrywaniu skarżącego Skarbu Państwa – Wojewody X. powstały w wyniku decyzji z dnia 9 lipca 1964 r. skutek w postaci definitywnej utraty przez M. P. części prawa własności nieruchomości przy ulicy Ś. miał charakter „normalny” w ujęciu koncepcji przyczynowości adekwatnej (art. 361 § 1 k.c.).

Skarżący Skarb Państwa – Wojewoda Pomorski upatruje naruszenia art. 366 § 1 k.c. w zw. z art. 441 k.c. w tym, że Sąd Apelacyjny pominął, iż sprzedaż lokali dokonana przez pozwaną Gminę nie stanowiła „bezpośredniego” następstwa decyzji z dnia 9 lipca 1964 r. Istota tego zarzutu sprowadza się więc do kwestionowania przyjętego przez Sąd Apelacyjny związku przyczynowego, w rozumieniu art. 361 k.c., między decyzją z dnia 9 lipca 1964 r. i zbyciem lokali przez pozwaną Gminę oraz powstałą stąd szkodą.

Formułując ten zarzut skarżący pominął, że koncepcja adekwatnego związku przyczynowego przyjmuje od dawna, iż następstwa normalne (art. 361 § 1 k.c.) badanej przyczyny nie muszą stanowić jej skutków czasowo „bezpośrednich”. Obowiązek odszkodowawczy (art. 361 § 2 k.c.) powstaje zarówno w przypadku prostych powiązań kauzalnych, jak i bardziej złożonych, w których relacje kauzalne są wielocłonowe.

W sprawie zaś nie może budzić wątpliwości, że następstwem decyzji z dnia 9 lipca 1964 r. było stwierdzone decyzją Wojewody X. z dnia 18 marca 1991 r., /również bezprawną - decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lutego 1999 r./ nabycie przez pozwaną Gminę z mocy prawa i nieodpłatnie, w ramach komunalizacji mienia ogólnonarodowego, własności nieruchomości zabudowanej przy ulicy Ś.. Decyzja z dnia 9 lipca 1964 r. umożliwiła zatem wydanie decyzji z dnia 18 marca 1991 r. i dokonanie późniejszej sprzedaży lokali przez pozwaną Gminę. Ta ostatnia zaś czynność stanowi element „właścicielskiego” rozporządzania przez pozwaną Gminę prawem własności na rzecz osób trzecich. Mieści się zatem w sferze następstw związanych z przejściem własności nieruchomości M. P. decyzją z dnia 9 lipca 1964 r. (faktyczny sens tej decyzji). W rezultacie zgodzić się należało z Sądem Apelacyjnym, że między decyzją z dnia 9 lipca 1964 r. i zbyciem lokali przez skarżącą Gminę oraz powstałą stąd szkodą istniał związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c.

I na koniec w odniesieniu do zawartego w kasacji skarżącego Skarbu Państwa – Wojewody X. zarzutu naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 366 k.p.c. należy stwierdzić, że twierdzenie, na którym oparto ten zarzut, iż Sąd Apelacyjny przyjął niekorzystne dla tego skarżącego skutki prawne orzeczenia sądowego zapadłego w sprawie, w której nie był stroną - wbrew temu twierdzeniu - nie znajduje potwierdzenia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Takie bowiem stanowisko z tego uzasadnienia nie wynika.

Z tych przyczyn kasacja skarżącego Skarbu Państwa – Wojewody X. podlegała oddaleniu.

Przechodząc do kasacji skarżącej Gminy, trzeba w pierwszej kolejności zauważyć, że Sąd Apelacyjny przyjął, iż na podstawie art. 420¹ k.c. (uchylonego z dniem

1 września 2004 r. - art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., Dz. U. Nr 162, poz. 1692) skarżąca ponosi odpowiedzialność za szkodę powstałą w następstwie sprzedaży lokali w latach 1992 – 1994 r. U podłoża tego rozstrzygnięcia legło stwierdzenie, że skarżąca nie nadała odpowiedniego biegu pismom M. P. z dnia 14 lutego 1991 r. i z dnia 6 lipca 1992 r. oraz uznanie, że między tym uchybieniem i szkodą powstałą w następstwie sprzedaży lokali istnieje związek przyczynowy /art. 361 § 1 k.c./. Sąd Apelacyjny jednak tej zależności przyczynowej /typu normatywnego/, jako przesłanki obowiązku wynagrodzenia szkody, nie wykazał. W szczególności, że ze złożeniem owych pism wiązała się powinność skarżącej wstrzymania sprzedaży. W rezultacie już tylko z tej przyczyny nie miał podstaw normatywnych do uznania odpowiedzialności skarżącej Gminy na podstawie art. 420¹ k.c., a co za tym idzie, zaskarżony wyrok wobec tej skarżącej nie mógł się ostać.

W sprawie niepodobna pominąć, że w obowiązującym w latach dziewięćdziesiątych stanie prawnym byli właściciele bądź ich spadkobiercy mogli jedynie ubiegać się o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych o przejęciu na własność Państwa nieruchomości, które nie podlegały przejęciu jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.). Stwierdzenie, iż decyzja z 1964 r. „przejmująca” nieruchomość przy ulicy Ś. na własność Skarbu Państwa zapadła z rażącym naruszeniem prawa nastąpiło dopiero w połowie 1996 r. W okresie sprzed tej daty źródła uprawnień zmierzających do zwrotu „przejętej” nieruchomości można więc było upatrywać co najwyżej w treści art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm. - obowiązującej w chwili sprzedaży lokali przez skarżącą Gminę). Z tego przepisu wynikała zasada pierwszeństwa, która służyła ochronie interesów osób, których dawniej pozbawiano ich praw do nieruchomości i stosowała się do przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, jak i tych nieruchomości, które stały się własnością gmin na podstawie 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.).

Przyjmowano, że w pojęciu „przejęcia na rzecz Skarbu Państwa” kryją się różne zdarzenia prawne zawierające w sobie jeden wspólny element: przymusowe odjęcie prawa własności, nawet wówczas, gdy formalnie odbywało się to na gruncie prawa cywilnego, jak „wykonanie roszczenia o przeniesienie własności”. Inaczej mówiąc, sformułowanie użyte w art. 23 ust. 4 cytowanej ustawy obejmowało grunty, które w

latach 1944-1990 przechodziły - z mocy samego prawa, na podstawie orzeczeń sądowych, aktów administracyjnych lub zdarzeń cywilnoprawnych na rzecz Skarbu Państwa. Przy czym przez zdarzenia cywilnoprawne rozumiano zdarzenia zagrożone przymusem państwowym (na przykład roszczenie o przeniesienie własności), a nie wszelkie czynności cywilnoprawne, dokonywane przez strony formalnie i faktycznie równoprawne, jak choćby sprzedaż nieruchomości na zasadach ogólnych.

Rozważając charakter prawny instytucji pierwszeństwa Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92 (OSNCP 1992, nr 12, poz. 214) wyjaśnił, że pierwszeństwo polega na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz; jego konstrukcja jurydyczna nie jest oparta na uprawnieniu, lecz na tkwiącym w pierwszeństwie zakazie zadysponowania rzeczą w sposób je naruszający. Tak określona istota pierwszeństwa odnosiła się także do pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości przewidzianego w art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W świetle tego przepisu były właściciel nieruchomości miał prawo nabyć nieruchomość w drodze bezprzetargowej za cenę ustaloną w sposób określony w art. 38 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 1992 r., III CZP 96/92, OSNCP 1993, nr 4, poz. 52). Pierwszeństwo byłego właściciela aktualizowało się wówczas, gdy właściciel nieruchomości (tzn. Skarb Państwa lub gmina) podjął w przepisany trybie decyzję o jej sprzedaży. W takim wypadku na właścicielu nieruchomości ciążył obowiązek zawiadomienia uprawnionego z tytułu pierwszeństwa o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, chyba że adres uprawnionego nie był znany (art. 23 ust. 4). Nieruchomość mogła być zbyta na zasadach ogólnych dopiero wówczas, gdy osoba, na rzecz której pierwszeństwo zostało zastrzeżone, nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia. Z uwagi na bezwzględnie obowiązujący charakter przepisu art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości umowa sprzedaży nieruchomości zawarta z osobą trzecią z naruszeniem pierwszeństwa była dotknięta sankcją nieważności (art. 58 § 1 k.c.; zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 1998 r., I CKN 368/97, OSNC 1998, nr 9, poz. 143). Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie przyjmowano natomiast, że z art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie wynika roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży, a jedynie pierwszeństwo nabycia nieruchomości, jeżeli została ona przez właściwy organ przeznaczona do sprzedaży.

Na koniec trzeba zauważyć, że u podłoża zaskarżonego wyroku legł pogląd Sądu Apelacyjnego, iż zgodnie z art. 36 ustawy wprowadzającej ustawę o samorządzie terytorialnym biernie legitymowana w toczącym się po dniu 27 maja 1990 r. procesie o naprawienie szkody wynikłej wskutek wydania przed dniem 27 maja 1990 r. przez terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. jest Skarb Państwa /s. (...). uzasadnienia/. Tego poglądu w drodze odpowiedniego zarzutu kasacyjnego nie zakwestionował skarżący Skarb Państwa – Wojewoda Pomorski.

Sąd Najwyższy natomiast w uchwale z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie III CZP 64/04 /dot. nie publ./ wyraził wręcz odmienny pogląd, mianowicie, że w takim procesie biernie legitymowana jest właściwa gmina /tak też SN w wyroku z dnia 7 stycznia 1998 r., II CKN 550/97, OSNC 1998/7-8/120/.

W uzasadnieniu tego poglądu Sąd Najwyższy wskazał, że w przepisie art. 36 ust. 3 pkt. 3 ustawy wprowadzającej ustawę o samorządzie terytorialnym *de facto* mowa jest o dwóch zobowiązaniach. Źródłem pierwszego z nich jest decyzja (orzeczenie) rady narodowej lub terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego lub wojewódzkiego, natomiast źródłem drugiego z nich jest decyzja stwierdzająca nieważność (wydanie z naruszeniem prawa) tej pierwszej decyzji (orzeczenia). Z chwilą jej wydania zobowiązanie wynikające z pierwszej decyzji przekształca się w zobowiązanie odszkodowawcze. Wobec tego, gdy 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 27 maja 1990 r. Ponosi ją gmina na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy wprowadzającej ustawę o samorządzie terytorialnym.

Do takiego wniosku prowadzi także wykładnia funkcjonalna i systemowa art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy wprowadzającej ustawę o samorządzie terytorialnym. Dokonując wykładni tego przepisu nie można abstrahować od treści art. 36 ust. 3 pkt 4 tej ustawy (*Skarb Państwa przejmuje zobowiązania wynikłe z zawinionego 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*), skoro oba przepisy pozostają ze sobą w ścisłym związku. Wyjątek przewidziany w art. 36 ust. 3 pkt. 4 ustawy dotyczy

zobowiązań „wynikłych” z zawinionego działania lub zaniechania działania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i wojewódzkiego, mające miejsce przed 27 maja 1990 r., a „stwierdzone” prawomocnymi orzeczeniami sądowymi, wydanymi po tej dacie (orzeczeń „stwierdzających” wydanych przed tą datą dotyczy art. 36 ust. 3 pkt. 3. ustawy). Celem unormowania przyjętego w art. 36 ust. 3 pkt. 4 ustawy wprowadzającej ustawę o samorządzie terytorialnym jest przejęcie przez Skarb Państwa zobowiązań w nim wymienionych, które w dacie 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, a 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, gdy zobowiązania i wierzytelności zostały stwierdzone prawomocnymi orzeczeniami sądowymi wydanymi przed 27 maja 1990 r., natomiast przepis art. 36 ust. 3 pkt. 4 tej ustawy dotyczy sytuacji, gdy zobowiązania przewidziane w tym przepisie zostały stwierdzone po tej dacie. Można więc na zasadzie analogii uznać, że wyłączenie sukcesji zawarte w art. 36 ust. 3 pkt. 3 ustawy dotyczy sytuacji, gdy stwierdzenie nieważności decyzji lub stwierdzenie, że wydane zostały z naruszeniem prawa miało miejsce przed 27 maja 1990 r., natomiast wyłączenie sukcesji na podstawie art. 36 ust. 3 pkt. 4 ustawy odnosi się do przypadków, kiedy stwierdzenie nieważności lub wydanie decyzji z naruszeniem prawa miało miejsce po dniu 27 maja 1990 r. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1998 r., II CKN 550/97, OSNC 1998, nr 7-8, poz. 120 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2002 r., IV CKN 714/00, nie publikowany).

W świetle przedstawionych argumentów uznać należy, że zawarty w art. 36 ust. 3 pkt. 3 ustawy wprowadzającej ustawę o samorządzie terytorialnym 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. O ile nie będzie to decyzja sprzed 27 maja 1990 r. to Skarb Państwa nie przejmie zobowiązań z niej wynikających.

Ponadto, za takim rozumieniem art. 36 ust. 3 pkt. 3 ustawy wprowadzającej ustawę o samorządzie terytorialnym przemawia także wykładnia funkcjonalna. Jedną z jej dyrektyw jest reguła, że wyjątków nie należy wyklądać w sposób rozszerzający. Niewątpliwie w analizowanym art. 36 ustawy zasadą jest przejście na gminę zobowiązań wymienionych w jego ustępie pierwszym i drugim, natomiast zawarte w ustępie trzecim art. 36 ustawy 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 27 maja 1990 r.) wydana została decyzja stwierdzająca nieważność (wydanie z naruszeniem prawa) wcześniejszej decyzji, oparte byłoby na rozszerzającej wykładni wyjątku od zasady.

Z tych przyczyn orzeczono, jak w wyroku (art. 393^{12,13} k.p.c.).