Uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06

Sędzia SN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)
Sędzia SN Józef Frąckowiak
Sędzia SN Marian Kocon
Sędzia SN Barbara Myszka
Sędzia SN Marek Sychowicz
Sędzia SN Mirosława Wysocka
Sędzia SN Dariusz Zawistowski (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Ryty P. przeciwko Skarbowi Państwa-Wojewodzie W.-M. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 7 grudnia 2006 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 6 lipca 2006 r., III CZP 39/06:

„Który z podmiotów: Skarb Państwa czy gmina jest biernie legitymowany w procesie o naprawienie szkody wynikłej z wydania przed 27 maja 1990 r. ostatecznej decyzji administracyjnej, jeżeli stwierdzenie jej nieważności bądź stwierdzenie, że została wydana 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.)?”

podjął uchwałę:

Skarb Państwa jest biernie legitymowany w sprawie o naprawienie szkody wynikłej z ostatecznej decyzji administracyjnej, o której mowa 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.), także wtedy, gdy stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa, nastąpiło po dniu 26 maja 1990 r.

Uzasadnienie

Powódka domagała się zasądzenia od Skarbu Państwa – Starosty L.W. odszkodowania w wysokości 502 390 zł wraz z odsetkami ustawowymi. Podniosła, że w dniu 5 lipca 1965 r., na mocy decyzji Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w L.W., pozbawiono ją własności nieruchomości położonej w L.W. przy ul. S. nr 11. Następnie nieruchomość tę oddano w administrowanie Miejskiemu Zarządowi Budynków Mieszkalnych. W dniu 15 września 1976 r. Naczelnik Miasta L.W. złożył wniosek o założenie dla wskazanej wyżej nieruchomości księgi wieczystej i wpisanie Skarbu Państwa jako jej właściciela. Do wniosku dołączono zaświadczenie, że nieruchomość przeszła na własność Skarbu Państwa na podstawie art. 2 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.). Skarb Państwa oddał w użytkowanie wieczyste powódce i jej mężowi udział we własności nieruchomości wynoszący 1/3 oraz sprzedał im lokal znajdujący się w budynku posadowionym na tej nieruchomości. Umowy o podobnej treści zostały zawarte również z innymi osobami. W dniu 20 listopada 1999 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wydał decyzję stwierdzającą, że decyzja z dnia 5 lipca 1965 r. jest nieważna i zapadła z naruszeniem prawa. Organ ten odmówił przyznania powódce odszkodowania, o które wystąpiła na podstawie art. 160 k.p.a., powołując się na niewykazanie przez nią rzeczywistej wysokości szkody poniesionej w związku z wydaniem decyzji z dnia 5 lipca 1965 r.

Sąd Okręgowy w Olsztynie uznał powództwo wytoczone przeciwko Skarbowi Państwa za usprawiedliwione co do zasady. W ocenie tego Sądu, zarówno przyjęcie przez organy administracyjne, że własność spornej nieruchomości przeszła na rzecz Skarbu Państwa, jak też przekazanie jej w administrowanie Miejskiemu Zarządowi Budynków Mieszkalnych w L.W., a następnie oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i sprzedaż budynku, były działaniami sprzecznymi z prawem. W ich wyniku doszło do wyrządzenia powódce szkody, za którą Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność na podstawie art. 160 k.p.a.

W apelacji pozwany Skarb Państwa zakwestionował swoją legitymację bierną, a Sąd Apelacyjny w Białymstoku powziął wątpliwość, który z podmiotów – Skarb Państwa czy gmina – powinien być biernie legitymowany w sprawie o naprawienie

szkody wynikającej z wydania przed dniem 27 maja 1990 r. wadliwej decyzji administracyjnej, jeżeli stwierdzenie jej nieważności bądź stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa, nastąpiło po tym dniu. Tak sformułowane zagadnienie prawne przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, wskazując, że sposób podziału wierzytelności i zobowiązań powstałych przed dniem 27 maja 1990 r. pomiędzy Skarbem Państwa a gminami został określony w art. 36 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 samorządowa"). Przepis ten jako zasadę przewiduje przejęcie przez gminy, z dniem 27 maja 1990 r., zobowiązań i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, nie można jednak przyjąć, że gminy przejęły wszelkie zobowiązania zaciągnięte przez rady narodowe lub ich organy wykonawcze i zarządzające, gdyż od tej zasady zostały przewidziane wyjątki.

Zgodnie z art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej, Skarb Państwa przejmuje zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji 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 administracyjnych. W ocenie Sądu Apelacyjnego, należy przyjąć, że odpowiedzialność za szkodę wynikającą z wydania decyzji administracyjnej przed dniem 27 maja 1990 r. ponosi Skarb Państwa. Wydanie kolejnej decyzji administracyjnej, stwierdzającej nieważność pierwotnej decyzji lub jej wydanie z naruszeniem prawa, nie ma znaczenia dla przyjęcia stanowiska, że legitymowanym biernie w zakresie omawianych roszczeń odszkodowawczych jest Skarb Państwa. Prezentując ten pogląd, Sąd Apelacyjny wyraził wątpliwość co do zasadności argumentacji prawnej przedstawionej w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r., III CZP 64/04 (OSNC 2005, nr 11, poz. 182), w której przyjęto, że gmina jest legitymowana biernie w sprawie o naprawienie szkody wynikłej wskutek wydania przed dniem 27 maja 1990 r. ostatecznej decyzji administracyjnej, jeżeli stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa, nastąpiło po tym dniu.

Sąd Najwyższy, przekazując zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., podkreślił, że w

orzecznictwie ujawniły się rozbieżne zapatrywania dotyczące wykładni art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej, przy dokonywaniu oceny, czy na gruncie tego przepisu Skarb Państwa jest zobowiązany do naprawienia szkód będących wynikiem wydania ostatecznej decyzji administracyjnej przed dniem 27 maja 1990 r., jeżeli stwierdzenie jej wadliwości nastąpiło po tym dniu.

Według pierwszego poglądu, wyrażonego najdobitniej w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r., legitymowana biernie w zakresie tego rodzaju roszczeń jest gmina. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej jest mowa o dwóch zobowiązaniach odszkodowawczych; źródłem pierwszego jest pierwotna decyzja, natomiast źródłem drugiego – decyzja stwierdzająca nieważność decyzji pierwotnej lub decyzja uznająca, że wydanie pierwszej decyzji nastąpiło z naruszeniem prawa (tzw. decyzja nadzorcza). Według tego poglądu, z chwilą wydania drugiej decyzji zobowiązanie wynikające z decyzji pierwotnej „przekształca się w zobowiązanie odszkodowawcze". Definitywne ukształtowanie zobowiązania odszkodowawczego wiąże się z decyzją nadzorczą, zatem data tej decyzji decyduje o istnieniu lub wyłączeniu sukcesji gminy na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy samorządowej i sukcesją gmin są objęte zobowiązania odszkodowawcze, gdy decyzja nadzorcza została wydana po dniu 26 maja 1990 r. Sąd Najwyższy zwrócił również uwagę na istnienie ścisłego powiązania między treścią art. 36 ust. 3 pkt 3 i art. 36 ust. 3 pkt 4 ustawy samorządowej. W jego ocenie, celem art. 36 ust. 3 pkt 4 było przejęcie przez Skarb Państwa wymienionych w nim zobowiązań, które w chwili powołania gmin nie były jeszcze stwierdzone prawomocnymi orzeczeniami sądowymi. Zobowiązania stwierdzone w ten sposób należało uznać za „wynikające" z tych orzeczeń i tę kategorię zobowiązań obejmował art. 36 ust. 3 pkt 3. Wyłączenie sukcesji gmin wynikające z art. 36 ust. 3 pkt 3 dotyczy sytuacji, w której zobowiązanie zostało stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądowym wydanym przed dniem 27 maja 1990 r. Artykuł 36 ust. 3 pkt 4 znajduje natomiast zastosowanie wówczas, gdy przewidziane w tym przepisie zobowiązania odszkodowawcze zostały stwierdzone po tym dniu. Przy zastosowaniu analogii można – zdaniem Sądu Najwyższego – przyjąć, że wyłączenie sukcesji gmin, zawarte w art. 36 ust. 3 obejmuje jedynie sytuacje, w których stwierdzenie nieważności decyzji lub stwierdzenie, iż została ona wydana z naruszeniem prawa, nastąpiło przed dniem 27 maja 1990 r.

W myśl drugiego poglądu, odpowiedzialność odszkodowawczą w okolicznościach opisanych wyżej ponosi Skarb Państwa. Podniesiono, że posłużenie się przez ustawodawcę formułą zobowiązania wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej może wskazywać, iż to właśnie ta decyzja stanowi zdarzenie prawne prowadzące do powstania roszczenia odszkodowawczego. Decyzja nadzorcza natomiast otwiera jedynie możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego i można ją ujmować w kategorii przesłanki skutecznego dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody, a nie traktować jako zdarzenie kreujące zobowiązanie odszkodowawcze.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 lipca 2006 r. Sąd Najwyższy odniósł się również do stanowiska Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, która argumentowała, że pojęcie „zobowiązania wynikające z prawomocnych orzeczeń administracyjnych" użyte w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej należy rozumieć w ten sposób, iż obejmuje ono jedynie tę kategorię zobowiązań odszkodowawczych, które określone są w samej treści decyzji (wynikają z jej sentencji). Pojęcie to, zdaniem Prokuratorii Generalnej, nie obejmuje natomiast zobowiązań odszkodowawczych wynikających z faktu wydania decyzji administracyjnej.

W ocenie Sądu Najwyższego, który rozpoznawał zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku, istnieją istotne argumenty prawne służące uzasadnieniu stanowiska, że Skarb Państwa może być legitymowany biernie w procesie o naprawienie szkody wynikającej z wydania przed dniem 27 maja 1990 r. ostatecznej decyzji administracyjnej, jeżeli stwierdzenie jej nieważności lub uznanie, że została wydana z naruszeniem prawa, nastąpiło po tym dniu. Może to prowadzić do konieczności zweryfikowania stanowiska przyjętego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne wiąże się z wątpliwościami w zakresie wykładni art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej w części, w której przepis ten przewiduje, że 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.

Według przeważających dotychczas poglądów, pojęcie zobowiązania wynikającego z prawomocnej decyzji administracyjnej było na gruncie tego przepisu rozumiane w ten sposób, że obejmuje ono zarówno przypadki decyzji, w których treści stwierdzono istnienie określonego zobowiązania Skarbu Państwa, jak i te sytuacje, w których wydanie wadliwej decyzji administracyjnej jest traktowane jako zdarzenie rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1998 r., II CKN 550/97, OSNC 1998, nr 7-8, poz. 120 i z dnia 7 marca 2002 r., IV CKN 714/00, nie publ. oraz uzasadnienie uchwały z dnia 16 listopada 2004 r., III CZP 64/04). Na możliwość takiego szerszego rozumienia pojęcia zobowiązania „wynikającego z prawomocnej decyzji administracyjnej" wskazywano także w literaturze, podnosząc, że skoro art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej dotyczy zobowiązań powstałych w związku z wykonaniem prawomocnych decyzji administracyjnych, to obejmuje także zobowiązania wynikające z takich wadliwych decyzji.

Stanowisko Prokuratorii Generalnej, że art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej dotyczy jedynie zobowiązań stwierdzonych w treści decyzji administracyjnej opiera się głównie na wykładni językowej. Rozumienie pojęcia zobowiązania „wynikającego z wydanej decyzji administracyjnej" jako zobowiązania wynikającego z samej decyzji jest w tym przypadku uzasadniane przez powiązanie tej części przepisu z poprzedzającym go stwierdzeniem o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań „wynikających z prawomocnych orzeczeń sądowych". To stwierdzenie powinno być, zdaniem Prokuratorii Generalnej, rozumiane w ten sposób, że chodzi o zobowiązania wyrażone w treści orzeczenia sądowego, a nie spowodowane samym faktem wydania takiego orzeczenia. Miałoby to wskazywać, że celem ustawodawcy było, aby także w przypadku zobowiązań wynikających z „decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 27 maja 1990 r." ich przejęcie przez Skarb Państwa miało dotyczyć jedynie tych zobowiązań, o których mowa w samej decyzji.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 lipca 2006 r. Sąd Najwyższy, oceniając stanowisko Prokuratorii Generalnej, odwołał się również do treści art. 160 § 1 k.p.a., w którym jest mowa o „szkodzie poniesionej na skutek wydania decyzji", a nie szkodzie „wynikającej z decyzji administracyjnej", i zasygnalizował, że odmienny sposób określenia źródła zobowiązania w obu tych ustawach mógłby wskazywać, że pojęcie szkody poniesionej na skutek wydania decyzji

administracyjnej i pojęcie szkody wynikającej z decyzji administracyjnej nie są tożsame.

Odnosząc się do stanowiska Prokuratorii Generalnej, należy podkreślić, że jest ono odosobnione, a w orzecznictwie i literaturze dominuje wyraźnie pogląd odmienny, iż art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej dotyczy również zobowiązań wynikających z wydania wadliwych decyzji administracyjnych (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1998 r. i 7 marca 2002 r. oraz uchwałę z dnia 16 listopada 2004 r.).

Przyjęcie stanowiska prezentowanego przez Prokuratorię Generalną oznaczałoby istotne zwężenie podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa za skutki wydania wadliwych decyzji administracyjnych, tymczasem cała regulacja zawarta w ustępie trzecim art. 36 ustawy samorządowej przewiduje szeroki katalog zobowiązań, za które odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa. Obejmuje on m.in. zobowiązania wynikające z wykonania decyzji administracyjnych, trudno zaś zakładać, aby przypadek ten miał nie obejmować zobowiązań wynikających z wykonania decyzji, które okazały się wadliwe. Skoro Skarb Państwa ponosi nadal odpowiedzialność za skutki wykonania wadliwych decyzji administracyjnych, to za trafny należy uznać pogląd przedstawiany w literaturze, że nieuzasadnione jest zwolnienie Skarbu Państwa od odpowiedzialności za wydanie takich decyzji.

Stwierdzenie w art. 36 ust. 3 ustawy samorządowej, że Skarb Państwa przejmuje zobowiązania „wynikające z decyzji administracyjnych wydanych przed 27 maja 1990 r." podkreśla także powiązanie odpowiedzialności Skarbu Państwa z wydaniem decyzji administracyjnej. Gdyby ustawodawcy chodziło istotnie o ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa do tych przypadków, w których z treści samej decyzji administracyjnej wynika istnienie zobowiązania, to właściwszym byłoby posłużenie się określeniem o „stwierdzeniu zobowiązania decyzją administracyjną" niż użycie określenia, którym posłużono się w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej, tym bardziej, że podobnej formuły użyto w pkt 4 odnośnie do zobowiązań „stwierdzonych prawomocnymi orzeczeniami sądowymi". Przepis art. 36 ust. 3 pkt 3 nie stanowi jednocześnie, że chodzi w nim o zobowiązania „wynikające z treści decyzji administracyjnych", lecz o zobowiązania „wynikające z decyzji wydanych przed dniem 27 maja 1990 r."

Za stanowiskiem prezentowanym przez Prokuratorię Generalną nie przemawia również porównanie art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej z art. 160

§ 1 k.p.a. Użycie odmiennej terminologii w dwóch różnych ustawach (odpowiednio „zobowiązanie wynikające z decyzji administracyjnej" i „szkoda poniesiona na skutek wydania decyzji") nie musi świadczyć o odrębności przedmiotu regulacji, istnieje bowiem możliwość podobnego ukształtowania przepisów, przy posłużeniu się różnymi pojęciami i zwrotami. Pomiędzy treścią powołanych wyżej przepisów nie zachodzi tak daleko idąca różnica, która nakazuje stwierdzenie, że przedmiot regulacji tych przepisów jest odmienny.

Z tych względów należało przyjąć, że koncepcja wykładni art. 36 ust. 3 pkt 3 przedstawiona przez Prokuratorię Generalną nie jest trafna. Analiza treści art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej oraz funkcji tego przepisu, przy uwzględnieniu faktu, że przewiduje on niewątpliwie odpowiedzialność Skarbu Państwa, związaną z wykonaniem orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 27 maja 1990 r., skłania do oceny, że pojęcie zobowiązań „wynikających z decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 27 maja 1990 r.” dotyczy zobowiązań będących następstwem wydania tych decyzji.

Przyjęcie stanowiska, że powołany przepis dotyczy zobowiązań stanowiących następstwo wydania wadliwych decyzji administracyjnych nakazuje dokonanie oceny, o jakich decyzjach jest w nim mowa, w grę mogą bowiem wchodzić decyzje wydane z naruszeniem prawa oraz decyzje stwierdzające ich wadliwość. Jednocześnie zakres przedstawionego Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego ogranicza tę ocenę do przypadku, w którym decyzja stwierdzająca nieważność ostatecznej decyzji administracyjnej będącej źródłem szkody lub stwierdzająca, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa (w dalszej części rozważań nazywana decyzją nadzorczą), została wydana po dniu 26 maja 1990 r.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 listopada 2004 r., III CZP 64/04, przyjął, że art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej odnosi się do decyzji nadzorczych, a gdy zostały wydane po dniu 26 maja 1990 r., gmina, a nie Skarb Państwa jest biernie legitymowana w procesie o naprawienie szkody wynikłej na skutek wydania przed dniem 27 maja 1990 r. ostatecznej decyzji administracyjnej. Istotne znaczenie ma zatem ocena zasadności tego stanowiska. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na argumenty przemawiające także za oceną, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za wydanie przed dniem 27 maja 1990 r. wadliwych decyzji administracyjnych, w wypadku stwierdzenia po tym dniu ich wadliwości w decyzji

nadzorczej. Uznał jednak za bardziej przekonywające argumenty świadczące o odpowiedzialności gmin.

W art. 36 ust. 1 ustawy samorządowej przewidziano zasadę sukcesji ogólnej z mocy prawa przy wykorzystaniu kryterium podmiotowego; na podstawie tego przepisu na gminy przeszły zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego. Po zakwestionowaniu tej zasady przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 października 1993 r., K 4/93 (OTK 1993, nr 2, poz. 34), ustawą z dnia 15 marca 1996 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 23, poz. 102) został zmieniony art. 36 ust. 3, w którym przewidziano, że zobowiązania tam wymienione „przejmuje" Skarb Państwa.

Konstrukcja "przejęcia" zakłada istnienie zobowiązań i wierzytelności w chwili sukcesji, co w przypadku ustawy samorządowej nastąpiło w dniu 27 maja 1990 r. Artykuł 36 ust. 1 tej ustawy dotyczy zatem zobowiązań i wierzytelności, które powstały przed dniem 27 maja 1990 r. Także wyłączenia od zasady sukcesji na rzecz gmin, przewidziane w art. 36 ust. 3, mogą więc dotyczyć zobowiązań istniejących przed dniem 27 maja 1990 r. W wypadku decyzji nadzorczych wydanych po dniu 26 maja 1990 r. – gdyby przyjąć, że to one rodziły zobowiązania odszkodowawcze – nie byłoby podstaw do stosowania zarówno art. 36 ust. 1, jak i art. 36 ust. 3 ustawy samorządowej jako podstawy określenia podmiotu ponoszącego odpowiedzialność.

W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r. brak również szerszego wywodu dotyczącego istnienia na gruncie art. 36 ust. 3 pkt 3 dwóch zobowiązań i przekształcenia, na skutek wydania decyzji nadzorczej, zobowiązania wynikającego z wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej w zobowiązanie odszkodowawcze, uzasadniające wyłączenie odpowiedzialności Skarbu Państwa. Zasadność tej koncepcji została zakwestionowana w literaturze i istotnie nie ma przekonywających argumentów dla jej podtrzymania.

W literaturze podnoszono natomiast, że istnieją jednak argumenty przemawiające za poglądem, iż zobowiązanie odszkodowawcze związane z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej powstaje w wyniku stwierdzenia jej nieważności lub stwierdzenia, że została wydana z naruszeniem prawa. Za takim stanowiskiem przemawia ścisłe związanie zobowiązania odszkodowawczego z

prejudycjalnym ustaleniem kwalifikowanej wady decyzji administracyjnej. Związek ten wskazuje, że zobowiązanie deliktowe wynikające z art. 160 k.p.a. powstaje w chwili uprawomocnienia się decyzji nadzorczej, zatem bez stwierdzenia we właściwym trybie nieważności decyzji lub naruszenia art. 156 k.p.a. nie może być mowy o odpowiedzialności na podstawie art. 160 k.p.a. Podniesiono również, że zobowiązanie deliktowe powstaje dopiero w chwili spełnienia się wszystkich przesłanek, z którymi ustawa łączy odpowiedzialność odszkodowawczą, uzasadnia stanowisko, że dopiero wydanie decyzji nadzorczej może spowodować powstanie zobowiązania. Od momentu uprawomocnienia się decyzji nadzorczej rozpoczyna się także bieg terminu przedawnienia roszczenia (art. 160 § 6 k.p.a.).

Przesłanką odpowiedzialności deliktowej jest przede wszystkim bezprawność działania lub zaniechania, z którego wynikła szkoda. Na gruncie roszczeń odszkodowawczych dochodzonych na podstawie art. 160 k.p.a. źródłem szkody jest wydanie wadliwej decyzji administracyjnej i jej dotyczy bezprawność. Trudno łączyć zatem powstanie zobowiązania związanego z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej z innym zdarzeniem, którym jest stwierdzenie wadliwości decyzji. Należy przyjąć, że w omawianej sytuacji delikt stanowi wydanie decyzji naruszającej prawo i z tym faktem należy łączyć powstanie zobowiązania.

W literaturze akcentuje się, że jeżeli ustawa posługuje się formułą zobowiązania wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej, to właśnie ta decyzja może stanowić samoistne zdarzenie prawne prowadzące do powstania obligacyjnego stosunku odszkodowawczego. W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2001 r., I CKN 117/00, ("Palestra" 2001, nr 5-6, s. 203) stwierdzono nawet, że orzeczenie administracyjne stanowi „przyczynę sprawczą wyrządzenia szkody".

Za odmienną oceną nie może przemawiać konieczność prejudycjalnego stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji administracyjnej. W piśmiennictwie trafnie podniesiono, że wymóg stwierdzenia naruszenia prawa przy wydaniu decyzji administracyjnej przez uprawniony do tego organ ma służyć zapewnieniu właściwego trybu postępowania „nadzorczego" oraz zapobiegać dublowaniu sposobu kontroli. To, że niezgodność z prawem może być badana jedynie przez określone organy, w przewidzianym przepisami trybie, nie oznacza, iż dopiero rozstrzygnięcie nadzorcze kreuje przesłankę działania niezgodnego z prawem.

Konieczność wydania decyzji stwierdzającej naruszenie prawa ma to znaczenie, że dopiero wówczas powstaje możliwość żądania naprawienia szkody, a niezgodność z prawem istniejąca już wcześniej zostaje jedynie potwierdzona ze skutkiem *ex tunc*. Na podstawie decyzji nadzorczej można stwierdzić, że przesłanki powstania zobowiązania zrealizowały się wcześniej, a tylko możliwość dochodzenia odszkodowania była uzależniona od potwierdzenia we właściwym trybie i przez właściwy organ spełnienia się przesłanki w postaci naruszenia prawa związanego z wydaniem wadliwej decyzji.

Uzasadniony jest zatem pogląd, że decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność ostatecznej decyzji administracyjnej lub uznająca, że wydano ją z naruszeniem prawa, otwiera jedynie w sposób prejudycjalny możliwość dochodzenia odszkodowania wobec podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody. Decyzję tę można uznać za przesłankę skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, a nie za zdarzenie, z którym związane jest powstanie zobowiązania.

Podobną konstrukcję przewidywał art. 418 k.c. w przypadku roszczeń odszkodowawczych związanych z wydaniem wadliwego orzeczenia lub zarządzenia. Na gruncie tego przepisu dominował pogląd, że dla powstania odpowiedzialności konieczne jest istnienie ogólnych przesłanek odpowiedzialności zawartych w art. 417 k.c., natomiast przesłanki określone w art. 418 k.c. miały charakter szczególny. Artykuł 418 k.c. nie zawierał zatem odrębnej regulacji dotyczącej oceny określonego zdarzenia jako deliktu, gdyż w zakresie, w jakim wymagał stwierdzenia w sposób szczególny winy sprawcy szkody, nie rozstrzygał o powstaniu zobowiązania, lecz określał wymogi, od których spełnienia uzależniona była możliwość skutecznego dochodzenia odszkodowania. O tym, że stwierdzenie winy funkcjonariusza otwierało jedynie możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego świadczył art. 418 § 2 k.c., przewidujący, że brak stwierdzenia winy w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym nie wyłączał odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, jeżeli wszczęciu albo prowadzeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego stała na przeszkodzie okoliczność wyłączająca ściganie.

Stwierdzenie wadliwości decyzji administracyjnej nie oznacza, że w sprawie o zasądzenie odszkodowania wadliwa decyzja nie podlega ponownie ocenie jako źródło zobowiązania, stanowi ona bowiem podstawę stwierdzenia rodzaju i

rozmiaru szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy jej wydaniem a powstaniem szkody. Niezrozumiałe jest zatem twierdzenie, że powstanie zobowiązania wynikającego z wydania wadliwej decyzji należy wiązać z inną decyzją, która stwierdziła jedynie jej wadliwość w przewidzianym trybie.

Konstrukcja przedawnienia przewidziana w art. 160 § 6 k.p.a. także nie przemawia za trafnością tezy, że decyzja nadzorcza stanowi przesłankę powstania roszczenia odszkodowawczego, o którym mowa w art. 160 k.p.a., nie ulega bowiem wątpliwości, iż bieg terminu przedawnienia nie musi być związany z zaistnieniem zdarzenia, z którego powstało zobowiązanie. Przykłady różnych rozwiązań przyjętych przy określeniu biegu przedawnienia roszczeń wskazują, że od woli ustawodawcy zależy sposób określenia chwili rozpoczynającej bieg terminu przedawnienia, która nie musi się wiązać z chwilą powstania roszczenia lub jego wymagalnością.

Stanowisko Sądu Najwyższego zajęte w uzasadnieniu uchwały z dnia 16 listopada 2004 r. dotyczące wykładni art. 36 ust. 3 pkt 3 przy uwzględnieniu treści art. 36 ust. 3 pkt 4 zostało poddane krytyce w literaturze. Podniesiono, że zakres zastosowania każdego z tych przepisów jest inny; art. 36 ust. 3 pkt 3 dotyczy zobowiązań wynikających z decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych, a więc – stosując terminologię cywilistyczną – określonych typów czynności mających na celu wywołanie skutków prawnych, natomiast art. 36 ust. 3 pkt 4 odnosi się do zobowiązań wynikających z kategorii działań prawnych określanych jako „czyny", czyli działań wywołujących skutki prawne niezależnie od woli podmiotu, który działał lub zaniechał działania. Według tych poglądów, nie ma więc wyraźnych podstaw, aby stosować analogię z art. 36 ust. 3 pkt 4 oraz ograniczać zastosowanie pkt 3 tego przepisu do zobowiązań wynikających z decyzji administracyjnych, których nieważność stwierdzono przed wskazaną w tym przepisie datą 27 maja 1990 r. Za dyskusyjny uznano również wniosek, że art. 36 ust. 3 pkt 4 przewiduje sukcesję Skarbu Państwa w odniesieniu do zobowiązań wynikających z zawinionego działania lub zaniechania rad narodowych lub terenowych organów administracji państwowej wtedy, gdy zawinione działanie (zaniechanie) zostało stwierdzone wyrokiem sądowym wydanym po dniu 26 maja 1990 r. Wniosek ten wyprowadzano z założenia, że jeśli takie stwierdzenie nastąpiło przed tą datą, to zobowiązanie wynika z orzeczenia sądowego i podlega sukcesji Skarbu Państwa na podstawie art. 36 ust. 3 pkt 3.

W literaturze wskazano na odmienność regulacji zawartej w art. 36 ust. 3 pkt 3 i 4. Podkreślono, że zakres zastosowania tych przepisów jest różny ze względu na sposób ujęcia zdarzeń stanowiących źródło zobowiązań, co do których wyłączona zostaje sukcesja gmin, i nie można podzielić stanowiska, iż granicę między zakresami regulacji tych przepisów wyznacza sformułowanie zawarte w końcowej części pkt 4 mówiące o „stwierdzeniu prawomocnym orzeczeniem". Zobowiązania wymienione w art. 36 ust. 3 pkt 3 nie są szczególnym przypadkiem zobowiązań wynikłych z zawinionego zachowania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej, lecz zobowiązaniami wynikającymi z odmiennie ujętego zdarzenia uzasadniającego odpowiedzialność odszkodowawczą. W związku z tym wyrażono pogląd, że nie można podzielić oceny, iż przy innym stanowisku niż wyrażone przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 listopada 2004 r., unormowanie zawarte w art. 36 ust. 3 pkt 4 należałoby uznać za zbędne i pozbawione sensu. Za wątpliwy uznano wniosek, że punkt 4 mówiący o zobowiązaniach „stwierdzonych prawomocnymi orzeczeniami sądowymi" dotyczył w istocie zobowiązań niestwierdzonych orzeczeniami sądowymi przed dniem 27 maja 1990 r., punkt 3 zaś, w którym nie wspomina się o „stwierdzeniu zobowiązania", a jedynie o zobowiązaniach „wynikających z prawomocnej decyzji lub orzeczenia", ma zastosowanie do zobowiązań stwierdzonych przed tym dniem.

Istotnie, treść art. 36 ust. 3 pkt 3 i pkt 4 odnosi się do różnych zdarzeń rodzących odpowiedzialność odszkodowawczą, co zdecydowało o zróżnicowaniu regulacji wynikającej z tych przepisów. W związku z tym treść i wykładnia pkt 4 nie powinna rzutować na ocenę zobowiązań wyłączonych z sukcesji na rzecz gmin na podstawie pkt 3.

Problemem pozostaje jednak rozumienie pojęcia zobowiązań „wynikających z prawomocnych orzeczeń sądowych", istniejących przed dniem 27 maja 1990 r., „przejętych" przez Skarb Państwa. Kwestię tę poruszył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 stycznia 1997 r., I CKN 5/96 (OSNC 1997, nr 8, poz. 110), wypowiadając pogląd, że art. 36 ust. 1 formułuje zasadę „przejęcia" przez gminy z dniem 27 maja 1990 r. wymienionych w nim zobowiązań i wierzytelności, natomiast w ust. 3 art. 36 wymienione są wyjątki od tej zasady. Wyjątek wymieniony w art. 36 ust. 3 pkt 3 został, zdaniem Sądu Najwyższego, jasno sformułowany; Skarb Państwa przejmuje zobowiązania i wierzytelności tam wymienione, 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 i decyzji. Celem unormowania w pkt 4 było natomiast „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, jeśli bowiem były w ten sposób stwierdzone, to „wynikały" z tych orzeczeń i dotyczył ich pkt 3. Stanowisko to podzielił Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 7 stycznia 1998 r., II CKN 550/97 i z dnia 7 marca 2002 r., IV CKN 714/00 oraz w uchwale z dnia 16 listopada 2004 r., III CZP 64/04.

Trudno odmówić racji stwierdzeniu, że pojęcie zobowiązań „wynikających z prawomocnych orzeczeń sądowych", o których mowa w art. 36 ust. 3 pkt 3, powinno być rozumiane jako równoznaczne ze „stwierdzeniem zobowiązań prawomocnymi orzeczeniami sądowymi". W tej sytuacji nie sposób kwestionować także stanowiska, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 3 pkt 4 odnosi się do tej kategorii zobowiązań wymienionych w tym przepisie, które według stanu na dzień 27 maja 1990 r. nie zostały jeszcze stwierdzone prawomocnymi orzeczeniami sądowymi.

Nie oznacza to jednak, że różnica między tymi przepisami sprowadza się wyłącznie do innego terminu „stwierdzenia zobowiązania", art. 36 ust. 3 pkt 3 mógł bowiem obejmować szeroki katalog różnych zobowiązań obciążających Skarb Państwa, które wynikały z orzeczeń sądowych wydanych przed dniem 27 maja 1990 r. Ich podstawą mogły być np. zawarte przez Skarb Państwa umowy lub bezpodstawne wzbogacenie, a więc nie tylko czyny niedozwolone, natomiast regulacja przedmiotowa zobowiązań wyłączonych z sukcesji na podstawie pkt 4, jest znacznie węższa i dotyczy przypadków, w których odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa wynika z zawinionego działania funkcjonariuszy państwowych. Jedynie w zakresie tych zobowiązań granicę między stosowaniem ust. 3 pkt 3 i 4 może wyznaczać data stwierdzenia istnienia zobowiązania w orzeczeniu sądowym, przypadająca przed lub po dniu 26 maja 1990 r.

Nie powinno ulegać wątpliwości, że ustawodawca w wypadku zobowiązań określonych w art. 36 ust. 3 pkt 4 ustawy samorządowej, ze względu na ich charakter, mógł uznać za celowe przyjęcie odpowiedzialności Skarbu Państwa niezależnie od faktu, iż istnienie tych zobowiązań nie zostało jeszcze stwierdzone przed dniem 27 maja 1990 r. Regulacja ta może stanowić argument na rzecz

stanowiska, że także zobowiązania wynikające z wadliwych decyzji administracyjnych, również w sposób oczywisty obciążające Skarb Państwa, nie miały być objęte sukcesją na rzecz gmin, choć przepis ten nie może odnosić się wprost do tego rodzaju zobowiązań.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 7 stycznia 1998 r., II CKN 550/97 Sąd Najwyższy podkreślił, że art. 36 ust. 3 pkt 4 nie może mieć zastosowania do przypadków roszczeń odszkodowawczych dochodzonych na podstawie art. 160 k.p.a., gdyż przewidziane w nim wyłączenie od sukcesji na rzecz gmin odnosi się do zobowiązań wynikłych z mającego miejsce przed dniem 27 maja 1990 r. zawinionego działania lub zaniechania działania rad narodowych i terenowych organów administracji stopnia podstawowego i wojewódzkiego. Według stanowiska, które uzyskało przewagę w literaturze i orzecznictwie, odpowiedzialność przewidziana w art. 160 k.p.a. jest niezależna od winy funkcjonariusza, zatem jedynie art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej może stanowić podstawę odpowiedzialności za wydanie wadliwych decyzji administracyjnych, niezależnie od chwili, w której nastąpiło stwierdzenie ich wadliwości.

Należy więc przyjąć, że wykładnia przepisu odnoszącego się do odpowiedzialności za szkody wywołane wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej, zawarta w pkt 3, nie powinna być dokonywana przez odwoływanie się do pkt 4, a związek pomiędzy tymi przepisami dotyczy jedynie zobowiązań stwierdzonych orzeczeniami sądowymi.

Wyłączenie sukcesji gmin odnośnie do zobowiązań wynikających z wydania wadliwych decyzji administracyjnych powinno być zatem rozważone wyłącznie na gruncie regulacji zawartej w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej. Wykładnia językowa wskazuje na wyłączenie sukcesji na rzecz gmin także wtedy, gdy zobowiązanie tego rodzaju nie zostało stwierdzone przed dniem 27 maja 1990 r., a decyzja nadzorcza zapadła po dniu 26 maja 1990 r., skoro taki wymóg nie wynika wprost z treści tego przepisu. Również przypadki deliktów związanych z wydaniem wadliwych decyzji administracyjnych powinny rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa z podobnych względów, jak przypadki zobowiązań, o których mowa w pkt 4. Zwracano na to uwagę także w literaturze, podkreślając, że wadliwe decyzje, do których odnosi się art. 36 ust. 3 pkt 3 były, podejmowane przez organy administracji państwowej i odpowiedzialność Skarbu

Państwa w odniesieniu do zobowiązań wynikłych z decyzji tych organów jest oczywista.

Na gruncie art. 36 ustawy samorządowej, który dotyczy sukcesji zobowiązań Skarbu Państwa na rzecz gmin i określa wyjątki od zasady sukcesji, oprócz rodzaju zobowiązań podlegających sukcesji, istotne znaczenie dla jego stosowania ma moment powstania zobowiązania. Jak podniesiono, zasada sukcesji, dla której istotny jest dzień 27 maja 1990 r., może dotyczyć wyłącznie zobowiązań istniejących w tym dniu. Z tego punktu widzenia przyjęcie koncepcji, że decyzja nadzorcza otwiera jedynie możliwość skutecznego dochodzenia odszkodowania, powoduje, że uzależnienie określenia podmiotu ponoszącego odpowiedzialność od daty stwierdzenia nieważności decyzji lub stwierdzenia, iż została wydana z naruszeniem prawa, nie jest rozwiązaniem racjonalnym. Prowadziłoby ono do wyłączenia odpowiedzialności Skarbu Państwa także wtedy, gdy postępowanie, w którym wadliwa decyzja administracyjna została zakwestionowana, zostało wszczęte przed dniem 27 maja 1990 r., a decyzja nadzorcza zapadła po tym dniu. W tym wypadku sam czas trwania postępowania nadzorczego mógłby pośrednio decydować o określeniu podmiotu odpowiadającego za naprawienie szkody.

W świetle przedstawionych wyżej uwag, właściwe jest stanowisko, że pojęcie decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 27 maja 1990 r., użyte w treści art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej, nie dotyczy decyzji stwierdzających nieważność lub wydanie poprzedniej decyzji z naruszeniem prawa, lecz odnosi się do wydania wadliwych decyzji administracyjnych.

Uwzględniając powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 390 k.p.c., orzekł, jak w uchwale.