



Sygn. akt II CSK 288/06

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 11 stycznia 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Antoni Górski

SSN Barbara Myszka

Protokolant Maryla Czajkowska

w sprawie z powództwa H. G. i J. G.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Z.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 11 stycznia 2007 r.,

skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 17 listopada 2005 r.,

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Powodowie żądali zasądzenia od Skarbu Państwa – Wojewody Z. kwoty 112.041,00 zł tytułem odszkodowania w związku z wydaniem decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., a następnie rozszerzyli powództwo domagając się nadto zasądzenia kwoty 50.000 zł tytułem zadośćuczynienia za krzywdę w postaci rozstroju zdrowia doznanego w wyniku wykonania wyroku eksmisyjnego.

Sąd Okręgowy powództwo oddalił i ustalił w sprawie, co następuje:

Powiatowa Komisja Ziemska w Ł. wydała w dniu 29.10.1954 r. B. G. akt nadania nr 076819 na gospodarstwo rolne o powierzchni 4,10 ha, z zabudowaniami, położone w W. Podstawą prawną były przepisy dekretu z dnia 6.09.1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziem Odzyskanych. Po śmierci B. G. Urząd Powiatowy w Ł. decyzją z dnia 9.02.1974 r. wydał akt nadania nr CN 451/17/74 tego samego gospodarstwa rolnego na rzecz A. G, drugiej żony zmarłego B.a G. W dniu 22.03.1994 r. A. G. umową darowizny sporządzoną w formie aktu notarialnego, przeniosła własność tej nieruchomości na rzecz E. i W. G. W dniu 23.07.1994 r. na wniosek J. G. zostało wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności aktu nadania z dnia 9 .02.1974 r. CN 451/17/74. Decyzją z dnia 30.08.1994 r. Wojewoda S. stwierdził, że wskazany akt nadania został wydany z naruszeniem prawa. Wojewoda nie stwierdził przy tym nieważności aktu nadania, gdyż od chwili jego wydania minęło 20 lat i wywołał on nieodwracalne skutki prawne. Na skutek odwołania J. G. decyzją z dnia 30.09.1996 r. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej utrzymał w mocy decyzję Wojewody S. N. skarga J. G. została oddalona wyrokiem NSA z dnia 12.09.1997 r.

Ustalono, że Sąd Rejonowy w Ł. wyrokiem z dnia 27.11.1998 r. nakazał H. i J. G. – powodom w niniejszej sprawie, aby wydali E. i W. G. pomieszczenia mieszkalne i gospodarcze, położone w W. oraz zasądził od pozwanych H. i J. G. na rzecz powodów E. i W. G. po 200 zł miesięcznie za okres od 30.04.1994 r. do

31.10.1998 r. Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 26.10.1999 r. oddalił apelację pozwanych, a Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 10.07.2002 r. oddalił kasację pozwanych wniesioną w tej sprawie. Komornik prowadzi postępowanie egzekucyjne wobec powodów obejmujące należność główną w wysokości 11.000 zł, odsetki – 12.887,50 zł oraz koszty procesu.

Ustalono nadto, iż Sąd Rejonowy w Ł. wyrokiem z dnia 13.11.2002 r. ustalił, że powodom przysługuje prawo do lokalu socjalnego w zasobach mieszkaniowych gminy W. i wstrzymał wykonanie opróżnienia lokalu zajmowanego przez powodów do czasu uzyskania przez nich lokalu socjalnego. Kolejnym wyrokiem z dnia 12.11.2002 r. Sąd Rejonowy zasądził od H. i J. G. na rzecz E. i W. G. po 200 zł miesięcznie za okres od 30.11.1998 do 30.09.2002 r.

Oddalając powództwo Sąd Okręgowy uznał, że jest ono przedawnione. Podstawą prawną żądania był bowiem art. 160 k.p.a., zgodnie z którym roszczenie odszkodowawcze ulega 3-letniemu przedawnieniu liczone od dnia, w którym decyzja o stwierdzeniu wydania decyzji z naruszeniem prawa, stała się ostateczna. W niniejszej sprawie decyzję ostateczną wydano 30.09.1996 r., a więc upłynął termin przedawnienia nastąpił 30.09.1999 r., a pozew wniesiono dnia 14.12.2000 r.

Pogląd ten podzielił Sąd Apelacyjny, który wyrokiem z dnia 17.11.2005 r. oddalił apelację powodów.

Wyrok ten zaskarżyli powodowie wnosząc skargę kasacyjną, w której zarzucono naruszenie: art. 391 § 1 w związku z art. 328 § 2 k.p.c., art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 417 k.c. i art. 120 § 1 k.c., art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 363 § 1 i art. 123 § 1 pkt 1 k.c. oraz art. 5 w związku z art. 117 § 2 k.c. Wskazując na powyższe domagali się uchylenia zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego wyroku Sądu Okręgowego i przekazania sprawy temu Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Stan prawny regulujący odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy przy wykonywaniu powierzonych czynności, uległ w ostatnim czasie istotnym zmianom. Można tu wyróżnić trzy okresy. Pierwszy

można określić mianem „przedkonstytucyjnego”, który zamyka się datą 17.10.1997 r.; drugi - to swoisty okres przejściowy określony datą początkową 17.10.1997 r. i datą końcową 1.09.2004 r.; trzeci - to obecny stan prawny obowiązujący od dnia 1.09.2004 r.

Z art. 3 k.c. i art. 5 ustawy z dnia 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) wynika podstawowa wskazówka odnośnie do tego, jaki stan prawny należy stosować przy ocenie zdarzeń zaistniałych w poszczególnych okresach. Najogólniej biorąc należy stosować stan prawny obowiązujący w dacie zaistnienia zdarzenia wywołującego szkodę. Stosując więc tę regułę stwierdzić należy, że do oceny odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody związane ze zdarzeniami, które miały miejsce przed dniem 17.10.1997 r. należy stosować przepisy art. 417 - 421 k.c., a także przepisy szczególne, o których stanowił art. 421 k.c., a przede wszystkim art. 153, 160 i 161 k.p.a. (ustawa z dnia 29.08.1997 r. - Ordynacja podatkowa weszła w życie 1.01.1998 r.). Wskazane przepisy należy stosować bez jakichkolwiek modyfikacji, gdyż skutki czasowe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4.12.2001 r. SK 18/00, OTK Nr 8, poz. 256 (dotyczącego niekonstytucyjności art. 418 k.c. i nadania nowego rozumienia art. 417 § 1 k.c.), jak i orzeczenia z dnia 23.09.2003 r. K 20/02, OTK – A nr 7, poz. 76 (dotyczącego niekonstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. i art. 260 § 1 Ordynacji podatkowej w części ograniczającej odszkodowanie do rzeczywistej szkody) można odnieść jedynie do szkód powstałych po dniu 17.10.1997 r.

Taki pogląd sformułował wyraźnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23.09.2003 r. i te same racje przemawiają za odniesieniem skutków czasowych wyroku Trybunału z dnia 4.12.2001 r. do daty wejścia w życie Konstytucji. Takie stanowisko prezentuje też Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 20.05.2000 r. II CKN 293/00 (OSNC 2000, nr 11, poz. 209) stwierdził, że „konstytucyjna zasada niedziałania prawa wstecz wyłącza w sprawie o odszkodowanie uwzględnienie przepisu art. 77 ust. 1 Konstytucji do oceny zdarzeń zaistniałych przed jej wejściem w życie”. Taki też kierunek przyjęto w innych orzeczeniach. Jako odosobnione należy uznać stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 10.10.2003 r. II CK 36/02 oraz w wyroku z dnia 18.12.2003 r. I CK

39 5/02, w których uznano, że także do oceny zdarzeń sprzed dnia 17.10.1997 r. nie znajduje zastosowania art. 418 k.c., gdyż jego ewidentna niekonstytucyjność uzasadnia wyeliminowanie wszelkich skutków płynących z tej regulacji.

Jeżeli chodzi o stan prawny obowiązujący w tzw. okresie przejściowym (17.10.1997 – 1.09.2004), to należy mieć na uwadze następujące założenia:

Po pierwsze, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17.06.2004 r. o zmianie ustawy - kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed 1.09.2004 r. stosuje się art. 417, 419, 420, 420¹, 420² i art. 421 kodeksu cywilnego oraz art. 153, 160 i 161 § 5 kodeksu postępowania administracyjnego w brzmieniu obowiązującym przed 1.09.2004 r.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4.12.2001 r. SK 18/00 orzekł, że art. 418 k.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 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. Konstytucji.

Po trzecie, skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4.12.2001 r. sięgają daty wejścia w życie Konstytucji, czyli 17.10.1997 r.

Po czwarte, w okresie od 17.10.1997 r. do 1.09.2004 r. Skarb Państwa ponosi na podstawie art. 417 § 1 k.c. odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, przy czym odpowiedzialność ta nie jest uwarunkowana stwierdzeniem winy funkcjonariusza. Ta zasada znajduje zastosowanie także wówczas, gdy szkoda wynikła na skutek wydania zarządzenia lub orzeczenia w rozumieniu art. 418 k.c. Taki pogląd wynikał z jednolitego stanowiska Sądu Najwyższego (np. wyrok SN z dnia 8.01.2002 r. I CKN 581/99, OSNC 2002, nr 10, poz. 128).

Te założenia, powszechnie przyjęte, pozwalają więc stwierdzić, że w okresie przejściowym (17.10.1997 r. - 1.09.2004 r.) podstawą prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wynikłe na skutek wydania niezgodnego z prawem orzeczenia lub zarządzenia były następujące przepisy:

Po pierwsze, w wypadku szkody będącej następstwem wydania orzeczenia sądowego miał zastosowanie art. 417 § 1 k.c. z tym, że wykazanie bezprawności w odniesieniu do prawomocnego orzeczenia wydanego w postępowaniu cywilnym było praktycznie biorąc, niemożliwe. Z jednej strony - jak przyjął to Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12.07.2005 r. I CNP 1/05 (OSNC 2006, nr 1, poz. 15) skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego wydanego przed dniem 1 września 2004 r. jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu; z drugiej - w razie uchylecia lub zmiany wyroku na skutek wznowienia postępowania sąd mógł orzec o zwrocie spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia albo o przywróceniu stanu poprzedniego, co nie wyłączało możliwości dochodzenia w osobnym procesie naprawienia szkody poniesionej wskutek wykonania wyroku (art. 415 k.p.c.). Roszczenie odszkodowawcze mogło być jednak skierowane wobec strony przeciwnej, która otrzymała świadczenie. Należy bowiem zauważyć, że dopiero w wyniku nowelizacji art. 415 k.p.c. dokonanej ustawą z dnia 20.12.2004 r. o zmianie ustawy - kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - prawo o ustroju sądów powszechnych, (Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98), która obowiązuje od 6.02.2005 r. wprowadzono możliwość dochodzenia odszkodowania „także od Skarbu Państwa”.

W odniesieniu do szkody powstałej wydaniem nieprawomocnego wyroku zaopatrzonego w rygor natychmiastowej wykonalności obowiązywał i obowiązuje art. 338 § 2 k.p.c., który stanowi, iż sąd uchylając lub zmieniając taki wyrok może na wniosek pozwanego orzec o restytucji, co nie wyłącza możliwości dochodzenia w osobnym procesie naprawienia szkody poniesionej wskutek wykonania wyroku, od strony przeciwnej, a nie Skarbu Państwa.

Po drugie, podstawę odpowiedzialności za szkody, jakie poniosła strona na skutek wydania ostatecznej decyzji administracyjnej dotkniętej wadą uzasadniającą wznowienie postępowania administracyjnego albo wskutek uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania (art. 153 § 1 k.p.a.) - był art. 417 § 1 k.c.

Taki pogląd został wyrażony w uchwale składu 7 sędziów SN z dnia 26.11.1989 r. III CZP 58/88 (OSNCP 1989, nr 9, poz. 129).

Po trzecie, podstawą prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę

powstała na skutek wydania ostatecznej decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. (w warunkach nieważności) albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji - był wyłącznie art. 160 k.p.a. z tym, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23.09.2003 r. K 20/02 stronie poszkodowanej przysługiwało pełne odszkodowanie, a nie tylko wyrównanie rzeczywistej szkody.

Po czwarte, podstawą prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę powstałą wskutek wydania ostatecznej decyzji przez organ podatkowy, następnie uchylonej w wyniku wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności takiej decyzji był art. 260 Ordynacji podatkowej w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 30.06.2005 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (Dz.U. Nr 143, poz. 1199) z tym, że poszkodowany miał prawo do pełnego odszkodowania (w związku z wyrokiem Trybunału z dnia 23.09.2003 r.).

Trzeci okres, to stan po 1.09.2004 r. obowiązujący zgodnie z ustawą z dnia 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), w której znowelizowano art. 417, 417¹, 417² oraz art. 421 k.c.

2. W sprawie niniejszej zdarzeniem wywołującym szkodę było wydanie decyzji administracyjnej, przy czym w istocie rzeczy źródłem szkody była decyzja Urzędu Powiatowego w Ł. z dnia 9.02.1974 r. dotycząca aktu nadania CN 451/17/74, gdyż tę decyzję wydano z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Skoro jednak art. 160 § 6 k.p.a. stanowi, że roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem 3 lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzją, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., to nie ulega żadnej wątpliwości, iż początek biegu 3 letniego przedawnienia roszczenia odszkodowawczego należy liczyć od dnia 30.09.1996 r. tj. od dnia wydania ostatecznej decyzji stwierdzającej, że decyzja Urzędu Powiatowego w Ł. z dnia 9.02.1974 r. została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. To zdarzenie nastąpiło więc w okresie przed wejściem w życie Konstytucji (17.10.1997 r.), a więc podlega ono ocenie prawnej wg art. 160 k.p.a. Sugestia zawarta w skardze

kasacyjnej, jakoby art. 5 ustawy z dnia 17.06.2004 r. o zmianie Kodeksu cywilnego (...) był sprzeczny z Konstytucją nie znajduje żadnego uzasadnienia. W szczególności nie sposób podzielić stanowiska, że przepis ten pozostaje w sprzeczności z art. 77 ust. 1 Konstytucji, skoro przepis art. 77 nigdy nie był traktowany jako samodzielna podstawa dochodzenia odszkodowania za szkodę wynikłą z bezprawnego działania władzy publicznej. Nie jest też tak, jak twierdzi się w skardze kasacyjnej, że art. 160 został uchylony z uwagi na konieczność realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23.09.2003 r. Uchylenie art. 160 k.p.a. jest konsekwencją treści przyjętej w art. 417¹ § 2 k.c., obowiązującego od 1.09.2004 r. Zupełnie dowolne jest też twierdzenie, że zmiana treści art. 287 ustawy z dnia 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, była wymuszona niekonstytucyjnością art. 160 § 6 k.p.a. Przeciwnie, w pierwotnej treści art. 287 tej ustawy skreślono postanowienie „przepis art. 160 kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio” tylko dlatego, że art. 160 k.p.a. został uchylony. Wreszcie podnieść należy, że przyjmując treść art. 5 w ustawie z dnia 17.06.2004 r. o zmianie ustawy (...) ustawodawca znał treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23.09.2003 r., w którym stwierdzono, że art. 160 § 1 k.p.a. jest sprzeczny z Konstytucją jedynie w części ograniczającej odszkodowanie od rzeczywistej szkody. W konsekwencji ugruntowane jest stanowisko, którego normatywnym wyrazem jest art. 5 ustawy z 17.06.2004 r. iż podstawą prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę powstałą przed 1.09.2004 r. na skutek wydania ostatecznej decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. był wyłącznie art. 160 k.p.a., z uwzględnieniem treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23.09.2003 r. Odmienne stanowisko nie znajduje uzasadnienia. Jeśli więc art. 160 k.p.a. jest podstawą oceny prawnej roszczenia powodów, że nie sposób pominąć art. 160 § 6 k.p.a., w którym określono instytucję przedawnienia tych roszczeń. Zasadnie przyjęto, że zastosowanie tego przepisu w niniejszej sprawie prowadziło do oddalenia powództwa, skoro 3 - letni okres przedawnienia upłynął 30.09.1999 r. a pozew wniesiono w dniu 14.12.2000 r.

3. Nie sposób podzielić zasadności zarzutu naruszenia art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 363 § 1 i art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Wnoszący skargę kasacyjną

utrzymują, że w następstwie wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności umowy darowizny przeciwko E. i W. G. nastąpiło przerwanie biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego przeciwko Skarbowi Państwa. Treść art. 123 § 1 pkt 1 k.c. sprzeciwia się takiej interpretacji. Pozew jako czynność, o której mowa w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. przerywa przedawnienie tylko wtedy, gdy został wniesiony skutecznie, to znaczy przez osobę, której przysługuje czynna legitymacja materialnoprawna, a stroną przeciwną jest osoba mająca bierną legitymację materialnoprawną. To podstawowe wymaganie nie zostało spełnione, gdyż po stronie pozwanej nie występował Skarb Państwa, który nie miał biernej legitymacji materialnoprawnej w sprawie o stwierdzenie nieważności umowy darowizny. O żadnym naruszeniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c. nie może być więc mowy.

W skardze kasacyjnej zarzucono też naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. przez pominięcie w uzasadnieniu dokonania oceny zdarzeń mających znaczenie dla powstania szkody. Nie jest to zarzut uzasadniony. Sąd rozstrzygnął sprawę co do zasady przyjmując, że roszczenie jest przedawnione w świetle art. 160 § 6 k.p.a. Nie miał więc potrzeby czynić ustaleń faktycznych co do powstania szkody i jej wysokości i dokonywać ich oceny prawnej w uzasadnieniu.

4. W skardze kasacyjnej wskazano wreszcie na zarzut naruszenia art. 5 k.c. Zdaniem powodów podniesienie przez pozwany Skarb Państwa zarzutu przedawnienia roszczenia powstaje w kolizji z art. 5 k.c. Sąd Apelacyjny szczegółowo w rozważył zasadność tego zarzutu podnosząc, że po pierwsze, opóźnienie jest znaczne, bowiem wynosi 1 rok i 3 miesiące; po wtóre, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę powodów zapadł 12.09.1997 r., a więc powodowie mieli jeszcze dwa lata na zgłoszenie roszczeń odszkodowawczych, co jest tym bardziej istotne, iż - jak to wynika z uzasadnienia ich skargi kasacyjnej - Naczelny Sąd Administracyjny pouczył ich o możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa. Nie stanowi argumentu przemawiającego za zasadnością zarzutu naruszenia art. 5 k.c. to, iż powodowie skoncentrowali się na prowadzeniu innych postępowań sądowych z ich udziałem. Zasadnie podniósł Sąd Apelacyjny, że przebieg postępowań administracyjnych i sądowych wskazuje, iż powodowie nie należą do osób

nieporadnych, czy też pozostających w nieświadomości, co do ich sytuacji prawnej. Te okoliczności przekonują co do zasadności tezy, że w sprawie nie zachodzą wyjątkowe w okoliczności usprawiedliwiające znaczne opóźnienie w zgłoszeniu roszczenia odszkodowawczego.

Z tych względów skargę kasacyjną należało oddalić (art. 398¹⁴ k.p.c.).