



Sygn. akt V CSK 425/06

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 stycznia 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Lech Walentynowicz (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz

SSN Zbigniew Kwaśniewski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Gminnej Spółdzielni "Samopomoc Chłopska"
w D.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie O.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 25 stycznia 2007 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 21 kwietnia 2006 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo Spółdzielni skierowane przeciwko Skarbowi Państwa o zasądzenie odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem w 1983 r. decyzji przez Naczelnika Gminy, którą to decyzją rozstrzygnięto o wygaśnięciu użytkowania nieruchomości i włączeniu jej do zasobu PFZ. Swoje rozstrzygnięcie Sąd Okręgowy uzasadnił niewykazaniem przez powódkę praw przysługujących jej do nieruchomości w momencie wydania decyzji, na której opiera swoje roszczenie odszkodowawcze.

Apelację powódki oddalił Sąd Apelacyjny, dokonując jednak gruntownej modyfikacji samego uzasadnienia rozstrzygnięcia uznanego za zgodne z prawem. Sąd odwoławczy uznał, że przy poprawnym wskazaniu przez powódkę na normy art. 160 k.p.a. w zw. z art. 156 k.p.a. jako podstawę prawną dochodzonego roszczenia, to jednak za podmiot legitymowany biernie uznać należało jedynie Gminę D., której Naczelnik wydał w 1983 r. wadliwą decyzję, a nie Skarb Państwa. Sąd drugiej instancji uznał, że o biernej legitymacji Gminy, a nie Skarbu Państwa, przesądza art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 197 ze zm.). Na potwierdzenie swego stanowiska odwołał się do oceny prawnej dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 listopada 2004 r., III CZP 64/04, OSNC 2005 r., Nr 11, poz. 182. W ocenie Sądu odwoławczego, w niniejszej sprawie nie chodzi o rozstrzygnięcie sporu o własność, lecz o naprawienie szkody wyrządzonej wadliwą decyzją administracyjną. Wobec powyższego, Sąd Apelacyjny uznał, że oddalenie powództwa było uzasadnione z przyczyn podmiotowych, tj. z powodu braku legitymacji biernej pozwanego Skarbu Państwa.

Powódka oparła skargę kasacyjną na zarzucie błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.), wnosząc

o uchylenie w całości wyroków Sądów obu instancji i o przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powódka wskazuje na krytyczną ocenę wyrażoną w piśmiennictwie w odniesieniu do uchwały SN powołanej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Nadto twierdzi, że w świetle art. 36 ust. 3 pkt. 3 ustawy żadnej wątpliwości nie powinna budzić sukcesja Skarbu Państwa w odniesieniu do zobowiązania, którego źródłem była wadliwa decyzja Naczelnika Gminy wydana w 1983 r. Skarżąca wywodzi, że przepis art. 36 ust. 1 ustawy nie jest przepisem adekwatnym do zaistniałego w sprawie stanu faktycznego, a zastosowanie powinien mieć art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy, co oznacza, że biernie legitymowanym w tej sprawie jest Skarb Państwa, a nie Gmina.

Pozwany w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej, wyrażając pogląd, że o wyłączeniu jego legitymacji biernej przesądza okoliczność, iż stwierdzenie wydania przez Naczelnika Gminy decyzji z naruszeniem prawa nastąpiło po dniu 27 maja 1990 r., bo na mocy decyzji Wojewody O. z dnia 21 marca 2001 r., co lokuje odpowiedzialność odszkodowawczą w systemie osób prawnych samorządu terytorialnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie wobec zasadności zarzutu błędnej wykładni a w konsekwencji niewłaściwego zastosowania art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawą o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”. Sąd odwoławczy, w zaskarżonym wyroku, dokonał wykładni przepisu objętego w skardze kasacyjnej zarzutem naruszenia w sposób zgodny z interpretacją zaprezentowaną w uchwale SN z dnia 16 listopada 2004 r., III CZP 64/04, OSNC 2005 r., Nr 11, poz. 182. Uchwała ta spotkała się jednak z rozbieżną oceną w piśmiennictwie, w którym przeważały oceny krytyczne wobec wymienionej uchwały. Również w orzecznictwie pojawiły się rozbieżne zapatrywania dotyczące wykładni art. 36 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy, które skłoniły zwykły skład Sądu Najwyższego do przedstawienia zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu. Następstwem rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, przedstawionego postanowieniem Sądu Najwyższego

z dnia 6 lipca 2006 r., sygn. akt III CZP 39/06, jest uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt III CZP 99/06 (dotychczas nieopubl.), z której wynika, że 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. Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko zaprezentowane w powołanej uchwale powiększonego składu SN, a wyrażona w niej interpretacja art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy ma bezpośredni wpływ na sposób wykładni i w konsekwencji na podmiotowy zakres zastosowania art. 36 ust. 1 tej ustawy. W uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów SN wyraźnie przyjęto, że źródłem szkody jest wydanie wadliwej decyzji administracyjnej i tej właśnie decyzji dotyczy ocena bezprawności. Przyjęto także, że delikt stanowi wydanie decyzji naruszającej prawo i z tym faktem należy łączyć powstanie zobowiązania, a nie z faktem wydania decyzji w trybie nadzoru. Innymi słowy, późniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest kreatorem działania niezgodnego z prawem, a decyzja nadzorcza otwiera jedynie w sposób prejudycjalny możliwość dochodzenia odszkodowania od podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody. Decyzja wydana w trybie nadzoru jest jedynie przesłanką skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, a nie jest zdarzeniem skutkującym powstaniem samego zobowiązania. W konsekwencji powyższego, w uzasadnieniu uchwały powiększonego składu wyrażono pogląd, że przepis art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy jest podstawą przejęcia przez Skarb Państwa odpowiedzialności za wydanie wadliwych decyzji administracyjnych, niezależnie od daty, w której nastąpiło stwierdzenie ich wadliwości.

Problematyka wyłączenia sukcesji gmin w odniesieniu do zobowiązań wynikających z wydania wadliwych decyzji administracyjnych powinna być rozważana wyłącznie na podstawie art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy. Wykładnia językowa tego przepisu wskazuje na wyłączenie sukcesji gmin także w sytuacji, gdy wymienione w nim zobowiązanie zostało stwierdzone decyzją nadzorczą wydaną

po dniu 27 maja 1990 r., ponieważ odmienny wniosek nie wynika z treści tego przepisu. Wadliwe decyzje, do których odnosi się art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy były podejmowane przez organy administracji państwowej i odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania będące następstwem wydania tych decyzji wydaje się naturalna. Przepis art. 36 ust. 1 ustawy określa tylko zasadę sukcesji przez gminy zobowiązań Skarbu Państwa. Natomiast przy interpretacji przepisów określających wyjątki od powyższej zasady istotne znaczenie oprócz rodzaju zobowiązań podlegających sukcesji, ma moment powstania zobowiązania. Zasada sukcesji, dla której istotna jest data 27 maja 1990 r. może dotyczyć wyłącznie zobowiązań istniejących już w tej dacie. Przepisy art. 36 ustawy określające podmiot przejmujący zobowiązanie nie posługują się, jako przesłanką takiego przejęcia, datą stwierdzenia nieważności decyzji lub datą stwierdzenia, że decyzja będąca źródłem zobowiązania wydana została z naruszeniem prawa.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, działając na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.