



Sygn. akt I CSK 266/06

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 8 lutego 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Strus (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz

SSN Mirosław Bączyk

Protokolant Anna Matura

w sprawie z powództwa J. T., M. T. i A. T.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M. i Prezydentowi

Miasta Stołecznego Warszawy

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 8 lutego 2007 r.,

skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 8 marca 2006 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi  
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o  
kosztach procesu w postępowaniu kasacyjnym.**

Uzasadnienie

Powodowie [...] domagali się od Skarbu Państwa – Starosty Powiatu warszawskiego oraz od Gminy Warszawy [...] po 597 533,66 zł z odsetkami od 14 maja 1996 r. tytułem odszkodowania, na podstawie art. 160 k.p.a., twierdząc, że wskutek sprzedaży przez Skarb Państwa lokali znajdujących się w budynku położonym w W. przy ul. A. [...] ponieśli uszczerbek majątkowy będący szkodą, za którą odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa.

Z bezspornych okoliczności wynika, że grunt podlegał przepisom dekretu z 26.X.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, a poprzednik prawny powodów złożył wniosek o przyznanie prawa własności czasowej – załatwiony odmownie decyzjami Naczelnika Dzielnicy Warszawa [...] z 8 września 1975 r. i 28 października 1975 r. Skarb Państwa przejął wówczas na własność budynek mieszkalny, po czym sprzedał siedem lokali w budynku znajdującym się na nieruchomości wraz z udziałami w jego częściach wspólnych i w prawie użytkowania wieczystego, tworząc w tym zakresie nieodwracalny stan prawny.

Decyzją z 30 lipca 1999 r. Wojewoda Mazowiecki stwierdził, że decyzje Naczelnika Dzielnicy z roku 1975 stanowiące podstawę wpisu Skarbu Państwa w księdze wieczystej – w części dotyczącej sprzedanych lokali i praw związanych, zostały wydane z naruszeniem prawa.

Sąd Okręgowy wyrokiem z 7 grudnia 2004 r. uwzględnił w części roszczenie przeciw Skarbowi Państwa - Prezydenta m. st. Warszawy. Zasadzając na rzecz każdego z powodów po 325 323,66 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wyrokowania, Sąd ustalił istnienie związku przyczynowego między decyzjami z 1975 r. umożliwiającymi wyodrębnienie i zbycie lokali, a szkodą powodów. Podstawę uznania legitymacji biernej Skarbu Państwa upatrywał Sąd Okręgowy 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.), nie podzielając przy tym poglądu prawnego wyrażonego przez Sąd Najwyższy w uchwale z 16 listopada 2004 r. sygn. III CZP 64/04 stwierdzającej, że gmina, a nie Skarb Państwa jest biernie legitymowana w procesie o naprawienie szkody wynikłej wskutek wydania przed dniem 27 maja

1990 r. ostatecznej decyzji administracyjnej, jeżeli stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że wydana została z naruszeniem prawa nastąpiło po tej dacie.

Skarb Państwa w apelacji od tego wyroku zarzucał bezpodstawne przyjęcie, że została wyrządzona szkoda oraz zastosowanie ochrony wynikającej z rękojmi wiary publicznej wobec nabywców, naruszenie art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i pracownikach samorządowych przez uznanie odpowiedzialności Skarbu Państwa również w wypadku, gdy decyzja niezgodna z prawem została wydana przed 27 maja 1990 r. a decyzję nadzorczą stwierdzającą jej wadliwość wydano po tym dniu. W apelacji zarzucono również pominięcie okoliczności, iż niektóre lokale zostały sprzedane już przez samorząd terytorialny (gminny) a nie przez Skarb Państwa.

Sąd Apelacyjny po rozpoznaniu sprawy na skutek apelacji pozwanego Skarbu Państwa zmienił wyrok ograniczając się do wykładni art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. /.../ zgodnej z uchwałą Sądu Najwyższego z 16 listopada 2004 r. sygn. III CZP 64/04. W skardze kasacyjnej powodów opartej na obydwu podstawach przytoczono naruszenie art. 36 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające /.../ przez ich błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie i naruszenie art. 160 § 1 – 6 k.p.a. . Podważając tę wykładnię przyjętą przez Sąd drugiej instancji skarżący wskazywali jej konsekwencje, prowadzące do sprzeczności z normami rangi konstytucyjnej oraz przepisami umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską i do odmowy stosowania obowiązujących przepisów art. 160 § 1 – 6 k.p.a. Zarzucali też naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. przez nienależyte uzasadnienie podstawy prawnej wyroku – pomijające sprzeczność normy wywiedzionej z art. 36 ust. 3 pkt 3 i 4 z przepisami Konstytucji.

Skarżący wnosili o zmianę zaskarżonego wyroku i zasądzenie kosztów procesu za drugą instancję oraz za postępowanie kasacyjne lub o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Po wniesieniu skargi powodowie uzupełniali jej uzasadnienie, wskazując m.in., że Sądowi Najwyższemu zostało przedstawione zagadnienie prawne:, „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 z późn. zm.)?" Sąd Najwyższy przedstawił je do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego, który w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę z 7 grudnia 2006 r. stwierdzającą, 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.”

Sąd Najwyższy rozpoznając skargę kasacyjną w sprawie z powództwa [...] podziela cytowaną wyżej uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego. Nie negując istnienia wątpliwości, co do treści normy wywodzonej z art. 36 ust. 3 pkt 3 powoływanej ustawy z 10 maja 1990 r. i argumentów przemawiających na rzecz konstrukcji podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu decyzji uznanej za nieważną lub wydaną z naruszeniem prawa - jako składającej się z dwóch zdarzeń : decyzji wadliwej i decyzji nadzorczej stwierdzającej te wadliwość, nie można pominąć wagi argumentów prowadzących do wniosków zgodnych z uchwałą III CZP 99/06.

Powracając jeszcze do źródła wątpliwości, trzeba przyznać, że sformułowania art. 36 ust. 3 pkt 3 i art. 160 § 1 k.p.a. wykazują różnice. Według art. 160 § 1 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie jest następstwem szkody (powstałej) na skutek wydania decyzji z naruszeniem prawa, natomiast przejęcie przez Skarb Państwa w myśl art. 36 ust. 3 pkt 3 dotyczy zobowiązań wynikających z decyzji administracyjnych oraz zobowiązań wynikających z wykonania tych decyzji.

Interpretacja art. 36 prowadząca do wniosku o przejęciu przez Skarb Państwa tylko zobowiązań wynikających z treści decyzji oznacza potwierdzenie, że Państwo a nie samorząd wykona podjęte przez organy administracji państwowej zobowiązania wyrażone w formie decyzji administracyjnej, nie daje jednak odpowiedzi na pytanie o sens drugiego zdania o przejęciu zobowiązań powstałych w związku z wykonywaniem tych decyzji. Wszak wykonanie zobowiązania (w domyśle: należyte) polega właśnie na spełnieniu świadczenia określonego w decyzji. Jeżeli zobowiązanie zostałoby wykonane, to w takim zakresie wygasa i nie ma potrzeby ani przedmiotu przejęcia, i w takim razie końcowe zdanie art. 36 ust. 3 pkt 3 byłoby błędem legislacyjnym, którego przecież nie należy domniemywać w trakcie wykładni.

Poza tym ratio legis art. 160 k.p.a. polegało na przyznaniu poszkodowanemu kompensaty uszczerbku poniesionego wskutek działania organu administracji publicznej, niezgodnego z prawem. Przyjęcie za podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa decyzji nadzorczej - zgodnej z prawem, przeczy natomiast podstawowym założeniom tego unormowania. Szkoda w zasadzie nie może być wynikiem działania zgodnego z prawem, a jeśli już występują przypadki tzw. szkód legalnych, to wymagają one wykazania związku przyczynowego między legalnym działaniem a doznany uszczerbkiem. Nie ma zaś wątpliwości, że eliminacja decyzji niezgodnej z prawem w niektórych wypadkach uniemożliwia jej wykonywanie i tym samym: powstanie lub powiększenie się strat. Np. w wypadku uszczerbku polegającego na zbywaniu lokali przejętych przez państwo lub gminę na podstawie wadliwej decyzji, stwierdzenie jej nieważności otwiera drogę do wyłączenia dalszego zbywania. Jeżeli nawet uszczerbek powstałby wskutek samego wydania decyzji, to nie da się wykazać związku przyczynowego między stwierdzeniem jej nieważności lub naruszenia prawa a tym uszczerbkiem. Dlatego Skarb Państwa, a nie gmina ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone wydaniem decyzji z 1975 r., mimo że ich niezgodność z prawem stwierdzono dopiero w 1999 roku.

Z tych przyczyn należy uznać podstawę skargi kasacyjnej zarzucającej naruszenie art., 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające /.../ za usprawiedliwioną. Powoduje to konieczność uchylecia

zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

db