



Sygn. akt I CSK 455/06

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 14 marca 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Stanisław Dąbrowski (przewodniczący)

SSN Gerard Bieniek (sprawozdawca)

SSN Jan Górowski

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa B.P.

przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawie

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 14 marca 2007 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 3 sierpnia 2006 r., sygn. akt [...]

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

Uzasadnienie

W sprawie z powództwa B.P. przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawie oraz Skarbowi Państwa - Wojewoda Mazowiecki i Prezydent m.st. Warszawy Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 26.07.2005 r. zasądził od pozwanego Miasta Stołecznego Warszawy na rzecz powódki kwotę 228.072 zł z odsetkami od daty wyroku, w pozostałej części powództwo oddalił. W sprawie tej ustalono, że nieruchomości „W. N.” o powierzchni 822 m² położona przy ul. S. 19 była współwłasnością w częściach równych Z. i C.K. Z dniem 21.01.1945 r. nieruchomości ta przeszła na własność gminy m.st. Warszawy na mocy dekretu z dnia 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Powódka - jako spadkobierczyni Z.K. wraz z C.K. złożyły w dniu 13.09.1948 r. wniosek o przyznanie im prawa własności czasowej w/w nieruchomości. Decyzją Naczelnika Dzielnicy z dnia 8.12.1980 r. odmówiono im przyznania prawa użytkowania wieczystego co do części nieruchomości o pow. 258 m². Pozostałą część nieruchomości o pow. 624 m² oddano powódce w użytkowanie wieczyste na podstawie decyzji z dnia 21.11.1986 r. Powódka nabyła w całości prawo do spadku po C.K. Ustalono że Wojewoda Warszawski decyzjami z dnia 18.02.1991 r. i 3.12.1991 r. stwierdził nabycie przez Gminę Dzielnicę z mocy prawa z dniem 27.05.1990 r. własność nieruchomości położonej w W. przy ul. N., w skład której weszła część działki należącej uprzednio do powódki, przy czym działki o numerach ewidencyjnych 242 i 245 oddano w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym. Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 21.03.2003 r. stwierdziło, że decyzja z dnia 8.12.1980 r. o odmowie przyznania powódce prawa użytkowania wieczystego części nieruchomości o pow. 258 m² została wydana z naruszeniem prawa, przy czym decyzją z dnia 9.06.2003 r. odmówiło powódce przyznania odszkodowania.

Dokonując oceny prawnej tego stanu faktycznego Sąd Okręgowy uznał, że powódce należy się odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a., gdyż szkoda jej polega na utracie możliwości uzyskania prawa użytkowania wieczystego odnośnie części nieruchomości o powierzchni 258 m². Powstały nieodwracalne

skutki prawne, ponieważ nieruchomości ta została oddana w użytkowanie wieczyste osobom trzecim. Na podstawie opinii biegłej ustalono wartość użytkowania wieczystego na kwotę 228.072 zł i w tej wysokości zasądzone odszkodowanie przyjmując, że zachodzi związek przyczynowy między wydaniem decyzji z naruszeniem prawa a wskazaną szkodą.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 3.08.2006 r. dokonał zmiany tego orzeczenia jedynie w zakresie ustalenia początkowej daty zasądzenia odsetek, skoro doręczenie odpisu pozwu w dniu 7.08.2003 r. stanowiło wezwanie o zapłatę. Sąd ten podzielił poza tym ocenę prawną Sądu II instancji.

Wyrok ten zaskarżyło skargą kasacyjną pozwane Miasto Stołeczne Warszawa. Zarzuciło naruszenie prawa materialnego, w postaci art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 361 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych przez błędną wykładnię. Wskazując na powyższe wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania względnie o uchylenie tego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie powództwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Treść zarzutów skargi kasacyjnej uzasadnia konieczność rozważenia w pierwszej kolejności zarzutu naruszenia art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem Skarb Państwa przejmuje zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i stopnia wojewódzkiego z prawomocnych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 27.05.1990 r. oraz zobowiązania i wierzytelności powstałe w związku z wykonaniem tych orzeczeń i decyzji administracyjnych. Dokonując wykładni tego przepisu Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16.11.2004 r. III CZP 64/04/OSNC 2005, nr 11, poz. 182) przyjął, że „gmina”, a nie Skarb Państwa jest biernie legitymowana w procesie o naprawienie szkody wynikłej wskutek wydania przez dniem 27.05.1990 r. ostatecznej decyzji

administracyjnej, jeżeli stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa, została wydana po tej dacie". Zagadnienie legitymacji biernej w niniejszym procesie ma podstawowe znaczenie jeśli zważyć, że decyzję o odmowie przyznania powódce prawa wieczystego użytkowania wydał – Naczelnik Dzielnicy w dniu 8.12.1980 r., zaś stwierdzenie, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa nastąpiło decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego wydaną 21.03.2003 r. Jest przy tym bezsporne, że Kolegium to decyzją z dnia 9.06.2003 r. odmówiło powódce przyznania odszkodowania, a pozew o zasądzenie odszkodowania został wniesiony w dniu 8.07.2003 r. przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawa. W sprawie nastąpiło wprawdzie dopozwanie Skarbu Państwa, jednak powództwo na podstawie art. 160 k.p.a. uwzględniono wobec pozwanego Miasta Stołecznego Warszawy uznając, że w świetle powołanej uchwały Sądu Najwyższego legitymację bierną ma gmina.

Rzecz w tym, że stanowisko Sądu Najwyższego, przyjęte przez Sądy orzekające w niniejszej sprawie budziło wątpliwości i zastrzeżenia. Prezentowano tu dwa odmienne poglądy.

Według pierwszego poglądu wyrażonego najdobitniej w powołanej już wcześniej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r. legitymowana biernie w zakresie tego rodzaju roszczeń jest gmina. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej jest mowa o dwóch zobowiązaniach odszkodowawczych. Źródłem pierwszego z nich jest pierwotna decyzja, natomiast źródłem drugiego - decyzja stwierdzająca nieważność decyzji pierwotnej, lub decyzja uznająca, że wydanie pierwszej decyzji nastąpiło naruszeniem prawa (tzw. decyzja nadzorczą). 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 nadzorczą została wydana po dniu 27 maja 1990 r. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu tej uchwały 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. Natomiast art. 36 ust. 3 pkt 4 znajduje 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, że 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. Dla uzasadnienia tego poglądu podniesiono, że fakt posłużenia się przez ustawodawcę formułą zobowiązania wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej może wskazywać, że 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 zdarzenia kreującego zobowiązanie odszkodowawcze.

Tę rozbieżność, która znajdowała także odbicie w orzecznictwie sądowym rozstrzygnięto ostatecznie w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7.12.2006 r. III CZP 99/06. Przyjęto w niej, 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 10.05.1990 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 dacie 26 maja 1990 r.”. Należy zauważyć, że zgodnie

z powołanym wyżej art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy Skarb Państwa przejmuje zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i stopnia wojewódzkiego z prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych przed 27.03.1990 r. oraz zobowiązania i wierzytelności powstałe w związku z wykonaniem tych orzeczeń i decyzji administracyjnych. Powołana uchwała przesądziła więc, że to Skarb Państwa przejmuje zobowiązania wynikające z ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych przed 27.05.1990 r. także szkody, gdy stwierdzenie ich nieważności lub stwierdzenie, że zostały wydane z orzeczeniem prawa, nastąpiło po 27.05.1990 r.

Powstaje pytanie, czy w sprawie należało przyjąć legitymację bierną Skarbu Państwa. Odpowiedź pozytywna nie może budzić zastrzeżeń. Nie ulega przecież żadnej wątpliwości, że źródłem szkody jest bezprawna decyzja z dnia 8.12.1980 r. o odmowie przyznania powódce prawa użytkowania wieczystego. Tą decyzję wydał Naczelnik Dzielnicy, a więc organ administracji państwowej stopnia podstawowego, o którym mowa w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające (...). Zobowiązania wynikające z takich decyzji przejmuje Skarb Państwa, także wówczas, gdy stwierdzenie ich nieważności lub stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa (co miało miejsce w niniejszej sprawie), nastąpiło po 26.05.1990 r. Z tych względów nie można podzielić stanowiska sądów orzekających w niniejszej sprawie, które legitymację bierną przypisały gminie. Zarzut pozwanej Gminy naruszenia art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające (...) jest więc uzasadniony, a tym samym skoro zasadnie zakwestionowano legitymację bierną pozwanej, nie ma potrzeby ustosunkowania się do zarzutów związanych z przesłankami odpowiedzialności. Brak legitymacji biernej pozwanej Gminy uzasadnia bowiem konieczność uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania (art. 398¹⁵ k.p.c.).