



Sygn. akt I CSK 341/06

**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 M.N., J.N. i H.W.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę [...]

o zapłatę,

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

skargi kasacyjnej powodów

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 1 marca 2006 r., sygn. akt [...],

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powodowie M.N., J.N. i H.W. wnieśli o zasądzenie od Skarbu Państwa – Wojewody na rzecz każdego z nich odszkodowanie w kwocie po 12.526.293,66 zł oraz skapitalizowanych odsetek po 437.219,12 zł za okres od 26.02.2004 do 9.06.2004 r. Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 28.02.2005 r. powództwo oddalił, ustalając co następuje:

Decyzją z dnia 14.07.2003 r. prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził, że orzeczenie b. Prezydium Rady Narodowej m. W. z dnia 6.05.1953 r. odmawiające przyznania spadkobiercom byłego właściciela własności czasowej nieruchomości warszawskiej położonej przy ul. B. [...] zostało wydane z naruszeniem prawa. Na skutek wadliwego orzeczenia następcy prawni byłego właściciela utracili wszelkie prawa do gruntu i budynku. Skarb Państwa zadysponował bowiem przedmiotową nieruchomością na rzecz „P.” S.A. Wnioskiem skierowanym do Ministra Infrastruktury powodowie, jako spadkobiercy byłego właściciela, zwrócili się o przyznanie odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a., lecz decyzją z dnia 28.04.2004 r. Minister odmówił przyznania odszkodowania. Powództwo skierowane do Sądu zostało przez Sąd Okręgowy oddalone, gdyż legitymowanym biernie w niniejszej sprawie jest gmina, a nie Skarb Państwa. Sąd Okręgowy podzielił bowiem stanowisko zawarte w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16.11.2004 r. III CZP 64/04, iż to gmina, a nie Skarb Państwa jest biernie legitymowana w procesie o naprawienie szkody wynikłej wskutek wydania przed dniem 27.05.1990 r. ostatecznej decyzji administracyjnej, jeżeli stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem przepisów prawa nastąpiło po tej dacie. Taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie, skoro decyzja prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdzająca, że orzeczenie Prezydium Rady Narodowej m. W. z dnia 06.05.1953 r. zostało wydane z naruszeniem prawa, zapadło w dniu 14.07.2003 r. Te ocenę podzielił Sąd Apelacyjny, który wyrokiem z dnia 1.03.2000 r. oddalił apelację powodów.

Powodowie wnieśli skargę kasacyjną zarzucając naruszenie 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.) w związku z art. 160 § 1, 2 i 3 k.p.a. przez błędną wykładnię; art. 36 ust. 3 pkt 3 w związku z pkt 4 w/w ustawy oraz w związku z art. 160 § 3 k.p.a. przez błędną wykładnię oraz art. 36 w/w ustawy przez błędną wykładnię. Wskazując na powyższe wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W sprawie jest poza sporem, że orzeczenie byłego Prezydium Rady Narodowej m. W. z dnia 6.05.1953 r. o odmowie przyznania spadkobiercom byłego właściciela nieruchomości, własności czasowej (użytkowania wieczystego) zostało wydane z naruszeniem przepisów prawa, co stwierdzono w decyzji prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, w dniu 14.07.2003 r. Jest także bezsporne, że powodowie wystąpili na podstawie art. 160 k.p.a. do Skarbu Państwa – Ministra Infrastruktury o przyznanie odszkodowania, a następnie po odmowie przyznania skierowali roszczenie odszkodowawcze w stosunku do Skarbu Państwa - Wojewody. W sprawie niniejszej podstawowe znaczenie miała kwestia legitymacji bierniej w procesie o naprawienie szkody wynikłej na skutek wydania przed dniem 27.05.1990 r. ostatecznej decyzji administracyjnej, jeżeli stwierdzenie jej nieważności bądź stwierdzenie, że wydanie nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa, nastąpiło po tej dacie. Sądy obu instancji, odwołując się do treści uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16.11.2004 r. III CZP 64/04 (OSNC 2005, nr 11, poz. 182) przyjęły że w takiej sytuacji biernie legitymowana jest gmina, a nie Skarb Państwa. To było wyłączną przyczyną oddalenia powództwa. Istotnie w powołanej uchwale Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „gmina, a nie Skarb Państwa jest biernie legitymowana w procesie o naprawienie szkody wynikłej wskutek wydania przed dniem 27.05.1990 r. ostatecznej decyzji administracyjnej, jeżeli stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa, nastąpiło po tej dacie”. Tak Sąd Najwyższy zinterpretował zapis zawarty 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.). Należy jednak zauważyć, że pogląd ten wzbudzał wątpliwości i zastrzeżenia. Ujawniły się tu dwa poglądy.

Według pierwszego 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 ustawy 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.

Dostrzegając tę rozbieżność, która znajdowała odbicie także w orzecznictwie sądowym, postanowieniem z dnia 6.07.2006 r. Sąd Najwyższy przedstawił omawiane zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi. W uchwale składu 7 sędziów SN z dnia 7.12.2006 r. III CZP 99/06. przyjęto ostatecznie, że „Skarb Państwa jako 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 dniu 26 maja 1990 r.”

Wskazać należy, że zgodnie z powołanym 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, wynikające 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. Powołana uchwała składu 7 sędziów SN przesądziła więc, że Skarb Państwa przejmuje zobowiązania wynikające z ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych przed 27.05.1990 r., także wtedy, gdy stwierdzenie ich nieważności lub stwierdzenie, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, nastąpiło po 27.05.1990 r., Skarb Państwa ma więc w takiej sytuacji legitymację bierną w procesie odszkodowawczym. W kontekście tej uchwały nie sposób więc

kwestionować legitymacji biernej Skarbu Państwa w niniejszej sprawie.

Z tych względów zaskarżony wyrok należało uchylić i sprawę przekazać Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania (art. 398¹⁵ k.p.c.).