



Sygn. akt I CNP 97/08

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lutego 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Irena Gromska-Szuster

SSN Hubert Wrzeszcz

w sprawie ze skargi K.S., A.K. i M.N.

o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego

w P. z dnia 30 sierpnia 2006 r., sygn. akt [...],

wydanego w sprawie z powództwa K.S. i J.N.

przeciwko Gminie P.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 18 lutego 2009 r.,

oddala skargę.

Uzasadnienie

Sąd Rejonowy w P. wyrokiem wstępnym z dnia 26 kwietnia 2006 r. uznał roszczenie J.N. i K.S. skierowane przeciwko Gminie P. za usprawiedliwione, co do zasady.

Rozstrzygnięcie powyższe zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Rejonowy:

W 1994 r. została zawarta ugoda pomiędzy inwestorem zastępczym Zarządu Miasta P. a W.S., zgodnie z którą przewidziano wykup działki nr 7/1 stanowiącej własność W.S., na cele poszerzenia ulicy. Wysokość odszkodowania określono na 120.886.500 st. zł, które obejmowało wartość nasadzeń roślinnych, naniesień budowlanych, przeniesienia ogrodzenia i gruntu. Decyzją z 31 maja 1994 r. Prezydent Miasta zatwierdził, m.in., projekt podziału nieruchomości położonej w przy ul. G., oznaczony w ewidencji gruntów numerem 7, o powierzchni 0,7543 ha, polegający na wydzieleniu działki nr 7/1 o pow. 0,0773 ha. W wykonaniu ugody zawarta została umowa sprzedaży w dniu 21 marca 1995 r. zgodnie z którą Gmina nabyła od W.S. własność wydzielonej działki za kwotę 12.088,60 zł. Gmina nie zleciła wytyczenia granicy w terenie, ogrodzenie na tę granicę również nie zostało przeniesione. Spadek po W.S. zmarłej 14 stycznia 2000 r. nabyła córka J.N. i wnuk K.S. W dniu 10 maja 2002 r. wydana została decyzja administracyjna dla Miejskiego Zarządu Dróg - jednostki budżetowej, zatwierdzająca projekt budowlany i o wydaniu pozwolenia na budowę, co do modernizacji ulicy G. Następnie pozwolenie na budowę zostało przeniesione na rzecz Gminy.

Przedmiotem działalności spółki z o.o. H. jest, m.in., budownictwo. W dniu 16 października 2002 r. zawarta została umowa pomiędzy Miastem, jako zamawiającym, a spółką H., jako wykonawcą, zgodnie z którą wykonawca zobowiązał się do wykonania zgodnie z ofertą, dokumentacją techniczną i harmonogramem rzeczowo-finansowym robót na rzecz zamawiającego inwestycji p.n. Modernizacja ulicy G. II etap. Zgodnie z umową do obowiązków wykonawcy należało zapewnienie kompleksowej obsługi geodezyjnej, usunięcia ewentualnych szkód powstałych w trakcie realizacji przedmiotu umowy leżących po stronie wykonawcy. Do obowiązków zamawiającego należało przekazanie placu budowy

wykonawcy i zapewnienie nadzoru inwestorskiego. W dniu 23 października 2002 r. dokonano przekazania placu budowy, określono lokalizację zaplecza budowy, miejsce składowania płyt miał wskazać Miejski Zarząd Dróg, wysypisko ziemi miało znajdować się na terenie strzelnicy, projekt organizacji ruchu miał opracować i uzgodnić wykonawca. Podczas trwających prac drogowych w kwietniu i maju 2003 r. została zajęta przez pracowników wykonawcy część działki 7/2 po uprzednim zdjęciu ogrodzenia na działce 7/1. Na działce powodów składowane były materiały budowlane, poruszał się ciężki sprzęt, powodując koleiny i zniszczenie części naniesień zielonych. W wyniku zgłoszenia przez powodów żądań odszkodowawczych, spółka H. zaproponowała powodom podpisanie umowy o czasowym zajęciu ich działki za wynagrodzeniem 1000 zł. Powodowie nie wyrazili na to zgody.

W ocenie Sądu Rejonowego roszczenie wobec Gminy jest usprawiedliwione w myśl art. 417 k.c., natomiast nie ma zastosowania do odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego przepis art. 429 k.c.

Rozpoznając apelację pozwanej Gminy Sąd Okręgowy w P. wyrokiem z dnia 30.08.2006 r. zmienił zaskarżone orzeczenie i powództwo oddalił. Sąd ten wskazał, że skoro zdarzenie wywołujące szkodę miało miejsce przed 1.09.2004 r., to zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17.06.2006 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) podstawą materialną odpowiedzialności pozwanej Gminy jest art. 420¹ k.c. Konstrukcja tego przepisu była podobna do obowiązującego wówczas przepisu art. 417 k.c., stanowiącego o odpowiedzialności Skarbu Państwa. Nie oznacza to jednak, że orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące art. 417 k.c. przez analogię należy zawsze stosować do art. 420¹ k.c. Sąd I instancji powołał się na orzeczenie Sądu Najwyższego o braku zastosowania art. 429 k.c. do odpowiedzialności Skarbu Państwa. Zauważyć tu należy, że Skarb Państwa jest szczególnym podmiotem prawa, który - w stanie prawnym obowiązującym poprzednio - odpowiadał (odmiennie niż jednostki samorządu terytorialnego) także na zasadzie słuszności (art. 419 k.c.), dlatego też powołane przez Sąd I instancji orzeczenie Sądu Najwyższego, które de facto rozszerza odpowiedzialność Skarbu Państwa, nie powinno być stosowane automatycznie w stosunku do innych podmiotów.

W rozpoznawanej sprawie spółka H. nie działała w imieniu Gminy jako jej pełnomocnik, ani na jej zlecenie, ale w swoim własnym imieniu, bowiem łączyła ją z Gminą umowa o roboty budowlane, a nie umowa zlecenia. Brak jest więc podstaw do przyjęcia odpowiedzialności Gminy za szkodę wyrządzoną przez spółkę, bowiem stosownie do art. 429 k.c. Gmina powierzyła wykonanie czynności podmiotowi, który w zakresie swej działalności zawodowej trudni się wykonywaniem takich czynności.

Powodowie wnieśli skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w P. z dnia 30.08.2006 r. Jako podstawy skargi wskazali naruszenie art. 420¹ k.c. i art. 429 k.c. przez przyjęcie, że za działania w ramach imierium pozwana Gmina odpowiadała do dnia 1.09.2004 r. na podstawie art. 420¹ k.c., natomiast za działania w ramach dominium – na podstawie art. 429 k.c. Nadto zarzucano naruszenie art. 227 i 233 § 1 k.p.c. przez nieprzeprowadzenie postępowania dowodowego na okoliczność zmniejszenia wartości rynkowej działki powodów. Wskazując na powyższe powodowie domagali się stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w P. z dnia 30.08.2006 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wstępnie należy zauważyć, że przepisy konstytuujące skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie określają bliżej, co oznacza owa „niezgodność z prawem”. Zagadnienie to ma kluczowe znaczenie, gdyż niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia, to nie tylko stwierdzenie jego bezprawności, lecz w istocie stwierdzenie tej bezprawności nie może nastąpić bez sięgnięcia do istoty władzy sądowniczej, tj. orzekania w warunkach niezawisłości, w sposób bezstronny, zależny nie tylko od obowiązujących ustaw, ale także od „głosu sumienia” sędziego oraz jego swobody w ocenie prawa i faktów stanowiących podłoże sporu. Uzasadnione jest więc, aby w odniesieniu do działalności jurysdykcyjnej sądu jako organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), sformułować autonomiczne pojęcie bezprawności. W orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowało się stanowisko, że orzeczenie niezgodne z prawem w rozumieniu art. 424¹ § 2 k.p.c. w związku z art. 417¹ § 2 k.c. to takie orzeczenie, które jest niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i nie podlegającymi

różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo zostało wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest oczywiste i nie wymaga głębokiej analizy prawniczej. Oznacza to, że niezgodność z prawem powodująca odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa musi mieć charakter kwalifikowany, elementarny i oczywisty, tylko bowiem w takim przypadku orzeczeniu sądu można przypisać cechy bezprawności (por. wyrok z dnia 31 marca 2006 r. IV CNP 25/05 OSNC 2007, nr 1, poz. 17; wyrok z dnia 7 lipca 2006 r. I CNP 33/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 35; wyrok z dnia 21 lutego 2007 r. I CNP 71/06, niepublik.).

Powstaje więc pytanie, czy kwestionowane skargą prawomocne orzeczenie Sądu Okręgowego w P. z dnia 30.08.2006 r. spełnia te cechy i może być zakwalifikowane do orzeczeń niezgodnych z prawem w rozumieniu art. 424¹ § 2 k.p.c. w związku z art. 417¹ § 2 k.c. Istota sporu w niniejszej sprawie sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie: według jakich reguł kształtowała się odpowiedzialność odszkodowawcza jednostki samorządu terytorialnego, jeśli zdarzenie wyrządzające szkodę zaistniało przed 1.09.2004 r., jak to nastąpiło w niniejszej sprawie. Nie ulega żadnej wątpliwości, że 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) w sprawie znajduje zastosowanie art. 420¹ k.c. wprowadzony do kodeksu cywilnego ustawy z dnia 23.08.1996 r. (Dz.U. Nr 114, poz. 542). Na podstawie tego przepisu jednostka samorządu terytorialnego oraz komunalna osoba prawna ponosiły odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy jednostek samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonych im czynności. Zgodnie przyjmowano, że przepisy art. 420¹ i art. 420² k.c. cechuje normatywna samodzielność. Rzecz sprowadzała się do tego, czy przyjęty przez Sąd Najwyższy w uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej z dnia 15.II.1971 r. III CZP 33/70 (OSNCP 1971, nr 4, poz. 59) model odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa, mógł znaleźć zastosowanie także na gruncie przepisów art. 420¹ i art. 420² k.c. W szczególności według tej uchwały przepisy art. 417 - 420 k.c. zawierały kompleksowe unormowania w zakresie deliktowej odpowiedzialności Skarbu Państwa, co wyłączało zastosowanie art. 416, 429, 430 i 427 k.c. Odnośnie wyłączenia stosowania art. 429 k.c. podnoszono, że Skarb Państwa nie miał

w zakresie odpowiedzialności za winę własną zdolności deliktowej i tym samym nie mógł odpowiadać bezpośrednio na podstawie art. 429 k.c. Art. 429 k.c. wchodził natomiast w rachubę w sytuacji, gdy funkcjonariusz państwowy, działający w tym charakterze, powierzył wykonanie czynności osobie niebędącej funkcjonariuszem (oczywiście w warunkach, które nie dawały podstawy do przyjęcia, że wykonawca „działa na zlecenie” w rozumieniu art. 417 § 1 k.c.). Skarb Państwa odpowiadał wówczas za winę funkcjonariusza na podstawie art. 417, przy czym poszkodowany mógł przeciwko Skarbowi Państwa powołać się na domniemanie winy funkcjonariusza. Wynikało to z zasady, że Skarb Państwa odpowiadał na podstawie art. 417 k.c. nie zamiast funkcjonariusza, lecz za funkcjonariusza, a zatem wówczas, gdy odpowiedzialność ponosił osobiście funkcjonariusz.

Odpowiadając na wcześniejsze pytanie, ten model odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa, który m.in. zakładał wyłączenie stosowania art. 429 k.c., znajdował zastosowanie do odpowiedzialności odszkodowawczej jednostki samorządu terytorialnego uregulowanej w art. 420¹ i art. 420² k.c. Na te pytanie istotnie udzielano na ogół odpowiedzi twierdzącej podnosząc, że umiejscowienie tych przepisów bezpośrednio po artykułach dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych, uzasadniało wniosek, iż ustawodawca potraktował także odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy tego samorządu jako odrębny rodzaj tej odpowiedzialności. W konsekwencji także w tym zakresie nie znajduje zastosowania art. 416, 427, 429 i 430 k.c. Mogłoby to uzasadniać twierdzenie, iż istotnie odmienna koncepcja odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 420¹ k.c. przyjęta przez Sąd Okręgowy wskazuje, iż kwestionowane orzeczenie tego Sądu jest niezgodne z prawem. Tak jednak nie jest. Należy zauważyć, iż podstawowe założenie przyjęte w uchwale z dnia 15.02.1971 r. jakoby Skarb Państwa nie miał w zakresie odpowiedzialności za winę własną zdolności deliktowej i w konsekwencji odpowiadał zawsze za winę cudzą, spotkało się z krytyką (por. A. Ohanowicz: Podstawy odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, ZNUG Kraków 1973, s. 94; J. Kosik: Odpowiedzialność za funkcjonariuszy państwowych w kodeksie cywilnym z perspektywy trzydziestolecia, PiP 1974, nr 7). Podnoszono m.in. że

twierdzenie o odpowiedzialności Skarbu Państwa wyłącznie za winę cudzą rodzi problemy w przypisaniu odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez niezależnych kontrahentów, którym powierzono wykonanie określonych zadań (art. 429 k.c.), skoro powierzającym nie jest funkcjonariusz, lecz osoba prawna. Także w odniesieniu do odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego zakwestionowano stanowisko o odpowiedzialności za cudzy czyn podnosząc, że jednostki te na podstawie art. 420 k.c. odpowiadają za własne czyny, za własne uchybienia, a nie za funkcjonariusza. W konsekwencji jednostki te odpowiadają ponadto za cudze czyny na podstawie art. 427, 429 i 430 k.c. (por. A. Szczepański: Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego, Lexis Nexis, Warszawa, 2001 s. 75). Także Sąd Najwyższy przyjął w wyroku z dnia 6.12.2002 I CKN 1585/00, (niepublik.), że Gmina działając jako inwestor nie ponosi odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez przedsiębiorstwo trudniące się zawodowo wykonywaniem powierzonych przez nią robót. Jest to prostą konsekwencją możliwości zastosowania art. 429 k.c. do odpowiedzialności odszkodowawczej jednostki samorządu terytorialnego.

Jeśli więc Sąd Okręgowy przychylił się do tego stanowiska, to mógł to uczynić, a tym samym nie sposób uznać, aby w tym przypadku niezgodność orzeczenia z prawem miało charakter elementarny i oczywisty w rozumieniu art. 424¹ § 2 k.p.c. i art. 417¹ § 2 k.c.

Nie można też uznać, aby niezgodność z prawem kwestionowanego orzeczenia uzasadniał zarzut naruszenia art. 233 § 1 i art. 227 k.p.c. Pierwszy z tych przepisów dotyczy oceny dowodów, nie jest więc adekwatny do zarzutu nieprzeprowadzenia postępowania dowodowego. Podobnie należy ocenić zarzut naruszenia art. 227 k.p.c.

Z tych względów, skargę oddalono, nie znajdując uzasadnionych podstaw do stwierdzenia, iż zaskarżone orzeczenie jest niezgodne z prawem (art. 424¹¹ k.p.c.).