

## Wyrok z dnia 2 lutego 2011 r., II CSK 398/10

**Osoba, która poniosła szkodę na skutek bezczynności organu po wydaniu wyroku sądu administracyjnego uchylającego lub stwierdzającego nieważność aktu lub czynności (art. 154 § 1, 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), może dochodzić jej naprawienia bez stwierdzenia we właściwym postępowaniu niewydania decyzji (art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.).**

*Sędzia SN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)*

*Sędzia SN Dariusz Dończyk*

*Sędzia SN Jan Górowski (sprawozdawca)*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Marii B. przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta P. oraz Miastu P. o zapłatę, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 2 lutego 2011 r. skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 25 marca 2010 r.

uchylił zaskarżony wyrok w części dotyczącej roszczenia o zapłatę kwoty 30 000 zł z odsetkami w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa i w tym zakresie przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego oraz oddalił skargę kasacyjną co do pozwanego Miasta P. w całości, a w odniesieniu do pozwanego Skarbu Państwa w pozostałej części.

### Uzasadnienie

Pozwem z dnia 20 lutego 2008 r. powódka Maria B. wniosła o zasądzenie od pozwanego Prezydenta Miasta P., Urzędu Miasta P. działającego przez Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego "G." kwoty 30 000 zł tytułem „odszkodowania za poniesioną szkodę pozostającą w bezpośrednim związku przyczynowym z niewykonaniem przez pozwanego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 stycznia 2006 r., a ponadto naruszenie tego wyroku przez

wydanie dnia 11 lipca 2006 r. decyzji na niekorzyść powódki rażąco sprzecznej z tym wyrokiem”. Ponadto wniosła o zasądzenie od pozwanego kwoty 70 000 zł z odsetkami od dnia 27 listopada 2007 r. tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę w postaci „naruszenia czci obywatela Rzeczypospolitej Polskiej wyrażającego się w naruszeniu zaufania do działania organów administracji publicznej w rozumieniu art. 8 k.p.a. oraz uszczerbku na zdrowiu na skutek przewlekłości postępowania administracyjnego o zwrot nieruchomości toczącego się od dnia 16 maja 2001 r.”

Wyrokiem z dnia 22 grudnia 2008 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu powództwo oddalił. W wyniku apelacji powódki Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 26 marca 2009 r. uchylił zaskarżony wyrok i zniósł postępowanie. Podniósł, że pozwany został oznaczony jako Skarb Państwa – Miasto P. Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego, a zatem choć wyrok zapadł przeciwko Skarbowi Państwa, trudno dociec, czy zapadł także przeciwko Miastu P.

W piśmie z dnia 18 czerwca 2009 r. pełnomocnik powódki wniósł o wezwanie obok dotychczasowego pozwanego Miasta P., również Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę W., który w piśmie z dnia 22 lipca 2009 r. domagał się odrzucenia pozwu, ewentualnie oddalenia powództwa. Ostatecznie jednak powódka wskazała, że pozwanym jest Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta P.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy wyrokiem z dnia 16 grudnia 2009 r. Sąd Okręgowy ponownie oddalił powództwo, ustalając, że powódka w dniu 3 kwietnia 1984 r. aktem notarialnym zbyła na rzecz Skarbu Państwa – Zarządu Dróg i Mostów w P. nieruchomość objętą księgą wieczystą nr (...), oznaczoną jako działka nr 68 z mapy 04 o powierzchni 1127 m<sup>2</sup>. Umowę sprzedaży zawarto na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64). Nieruchomość została nabyta na potrzeby budowy P. Szybkiego Tramwaju. Ostateczną decyzją Dyrektor Geodezji i Katastru Miejskiego "G." z dnia 3 kwietnia 2003 r. zatwierdził projekt podziału działki nr 68, w wyniku którego powstały działki nr 68/1 i nr 68/2.

Dnia 16 maja 2001 r. powódka złożyła wniosek o zwrot nieruchomości położonej w P. przy ul. K.D., zapisanej w księdze wieczystej nr (...) jako własność Skarbu Państwa, oznaczonej w ewidencji gruntów: obręb W., arkusz mapy 04, działka nr 68/1 i nr 68/2 o powierzchni 1127 m<sup>2</sup>.

Decyzją z dnia 20 lipca 2004 r. Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego "G.", działając z upoważnienia Prezydenta Miasta P., wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. umorzył postępowanie wszczęte wnioskiem powódki. Decyzją z dnia 20 września 2004 r. Wojewoda W. – po rozpoznaniu odwołania powódki – utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, na którą powódka złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wnosząc o jej uchylenie oraz uchylenie poprzedzającej decyzji z dnia 20 lipca 2004 r. Wyrokiem z dnia 24 stycznia 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uchylił obie decyzje i stwierdził, że nie mogą one być wykonane.

Kolejną decyzją z dnia 11 lipca 2006 r. Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego "G." odmówił powódce zwrotu działki nr 68/1, a w sprawie zwrotu działki nr 68/2, postępowanie umorzył. Wojewoda W. decyzją z dnia 8 maja 2008 r. uchylił tę decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Decyzją z dnia 12 sierpnia 2008 r. Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego "G." zwrócił powódce część nieruchomości stanowiącej działkę nr 68/1, natomiast odmówił zwrotu działki nr 68/2.

Powódka w dniu 15 lipca 2006 r. zawarła umowę zlecenia obsługi prawnej i zastępstwa procesowego z radcą prawnym Piotrem B., na podstawie której był zobowiązany do jej reprezentowania w postępowaniu o zwrot nieruchomości za wynagrodzeniem w kwocie 30 000 zł, płatnym w terminie 14 dni od uprawomocnienia się decyzji orzekającej zwrot na rzecz zleceniodawcy działki nr 68/1. Pismem z dnia 14 listopada 2007 r. powódka wezwała Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego "G." do zapłaty odszkodowania w kwocie 30 000 zł.

Sąd pierwszej instancji uznał, odwołując się do art. 67 § 2 k.p.c. oraz art. 142 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651), że Miasto P. nie jest biernie legitymowane, gdyż o zwrocie nieruchomości orzeka starosta, przy czym funkcję tę sprawuje Prezydent Miasta P., wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Oceniając zasadność roszczeń skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, Sąd Okręgowy podniósł, że w sprawie nie została zrealizowana przesłanka przewidziana w art. 154 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. – dalej: "Pr.p.s.a."), gdyż organ wydał decyzję błędną, co nie stanowi bezczynności organu. Wskazał, że podstawę prawną roszczenia o odszkodowanie z tytułu

niewykonania wyroku sądowego stanowią art. 417 § 1 i 2 oraz art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 ze zm. – dalej: "ustawa"). Zauważył ponadto, że powódka, aby stwierdzić przewlekłość postępowania administracyjnego, mogła skorzystać z procedury określonej w art. 37 k.p.a., a następnie dla celów odszkodowawczych powinna uzyskać orzeczenie sądu administracyjnego w wyniku złożonej skargi (art. 3 § 2 pkt 8 Pr.p.s.a.). Dodał, że skoro powódka nie wykazała, aby skorzystała z takich możliwości, to należało uznać, że nie uzyskała stwierdzenia niezgodności z prawem niewydania decyzji, co stanowi konieczną przesłankę dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Oddalając roszczenie o zapłatę kwoty 70 000 zł tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, wyraził pogląd, że nie została naruszona cześć powódki oraz że skarżąca nie udowodniła, aby na skutek działania pozwanych doznała uszczerbku na zdrowiu.

Apelację powódki wyrokiem z dnia 25 marca 2010 r. Sąd Apelacyjny w Poznaniu oddalił. Ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji przyjął jako własne, podkreślając, że skoro powódka domagała się odszkodowania w związku z przewlekle prowadzonym postępowaniem administracyjnym, to – w jego ocenie – miał zastosowanie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Powódka nie uzyskała jednak stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji administracyjnej, zatem nie ziszcili się przesłanki uzasadniające odpowiedzialność Skarbu Państwa. Nie podzielił poglądu skarżącej, że wymaganie stwierdzenia niezgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej jest spełnione, gdy sąd administracyjny uchyli decyzję ostateczną na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 Pr.p.s.a. Wyraził pogląd, że jest to postępowanie sądowno-administracyjne i co do zasady w takim wypadku powstaje konieczność wydania kolejnej decyzji przez organ administracyjny. Tym samym „ostateczność” decyzji zostaje wtedy w takim wypadku „zniesiona” wyrokiem sądu.

Odnosząc się do oceny roszczeń powódki w zakresie zadośćuczynienia Sąd Apelacyjny doszedł do wniosku, że przewlekłość postępowania administracyjnego oraz decyzje administracyjne, w których organy nie respektowały stanowiska zaprezentowanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, nie stanowi naruszenia dobra osobistego w postaci czci i godności powódki. Podkreślił ponadto, że powódka nie wykazała, w jaki sposób działania organu administracyjnego godziły

lub mogły godzić w pozytywne ustosunkowanie się innych ludzi „do jej wartości osobistej i społecznej”. W pełni zaakceptował także stanowisko Sądu Okręgowego, że powódka nie udowodniła, aby na skutek działania pozwanych doznała uszczerbku na zdrowiu.

Wyrok Sądu Apelacyjnego powódka zaskarżyła skargą kasacyjną opartą na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego, zarzucając niewłaściwą wykładnię art. 77 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 417 § 1 k.c., błąd w subsumpcji art. 417 i 448 k.c., a ponadto niewłaściwą wykładnię art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. oraz art. 23 k.c. w związku z art. 30 Konstytucji oraz art. 154 § 4 w związku z art. 71, 170, 153 Pr.p.s.a. i w związku z art. 7 Konstytucji. Wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji wyraża konstytucyjne prawo do odszkodowania za bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną, jednakże nie wskazuje, jaka szkoda podlega naprawieniu ani nie rozstrzyga, co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności i na jakiej drodze ma nastąpić realizacja uprawnienia do odszkodowania. Te kwestie pozostawione są kompetencji ustawodawcy do unormowania w ustawach zwykłych, nie można więc art. 77 ust. 1 Konstytucji nadawać znaczenia generalnej, wyczerpującej i wystarczającej podstawy żądania odszkodowania za każdy przejaw nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej.

Żądanie naprawienia szkody odnoszące się do uszczerbku na zdrowiu powódki zostało oddalone ze względu na niewykazanie przez powódkę, że działania pozwanych wywołały tę szkodę; sam fakt występowania u powódki wielu schorzeń nie oznacza, iż pozostawały one w związku przyczynowym z przewlekłością postępowania administracyjnego. Taka ocena Sądów *meriti* nie budzi zastrzeżeń, zwłaszcza że w skardze kasacyjnej nie podniesiono zarzutów dotyczących rozkładu ciężaru dowodu.

Według skarżącej, naruszenie w art. 23 k.c. w związku z art. z art. 30 Konstytucji polegało na błędnym przyjęciu, że godność obywatela nie jest dobrem osobistym człowieka, które podlega ochronie prawnej. Oczywiście, przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności oraz praw obywatela i jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona stanowi obowiązek władz publicznych

(art. 30 Konstytucji). Wbrew zarzutowi skarżącej, Sąd Okręgowy ani Sąd Apelacyjny nie uznały, że godność człowieka nie jest dobrem osobistym, lecz przyjęły, iż roszczenie o zapłatę kwoty 70 000 zł tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę okazało się nieuzasadnione, gdyż na skutek błędów postępowania administracyjnego nie doszło do naruszenia czci powódki. W tej kwestii Sąd drugiej instancji dodatkowo podniósł, że powódka, pomimo ciężącego na niej obowiązku (art. 6 k.c.), nie wykazała, iż przewlekłość postępowania administracyjnego i decyzje, w których – jej zdaniem – organy administracyjne nie respektowały wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, godziły lub mogły godzić „w pozytywne ustosunkowanie się innych ludzi do jej wartości osobistej i społecznej” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2007 r., I CSK 292/06, nie publ.).

W judykaturze wyjaśniono, że cześć i godność obejmują wszystkie dziedziny życia osobistego, zawodowego i społecznego. Naruszenie czci i godności człowieka może nastąpić zarówno przez pomówienie o ujemne postępowanie w życiu osobistym i rodzinnym, jak i przez zarzucenie niewłaściwego postępowania w życiu zawodowym, naruszającego dobre imię danej osoby i mogącego narazić ją na utratę zaufania potrzebnego do wykonywania zawodu lub innej działalności (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1971 r., II CR 455/71, OSNCP 1972, nr 4, poz. 77 i z dnia 8 października 1987 r., II CR 269/87, OSNCP 1989, nr 4, poz. 66). Należy podzielić więc pogląd Sądu Apelacyjnego, że naruszenia prawa, które powódka zarzuciła pozwanemu Skarbowi Państwa, nie dotyczą tych dóbr osobistych.

Dopiero gdyby doszło do naruszenia wskazanych przez skarżącego dóbr osobistych – po spełnieniu pozostałych przesłanek odpowiedzialności – zasądzenie zadośćuczynienia na podstawie art. 448 w związku z art. 24 § 1 i 2 k.c. byłoby możliwe, w skardze jednak nie zarzucono naruszenia tego ostatniego przepisu.

W tym stanie rzeczy do rozważenia pozostała kwestia odszkodowania w kwocie 30 000 zł za szkodę majątkową, którą powódka miała ponieść na skutek przewlekłości i niewykonania we właściwym czasie przez organy administracji publicznej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r. Trzeba zauważyć, że roszczenie powódki zostało powiązane przyczynowo z zawarciem z reprezentującym ją radcą prawnym umowy zlecenia z dnia 15 lipca 2006 r. W tym stanie rzeczy do oceny tych zdarzeń prawnych, zgodnie z art. 5 ustawy, miał zastosowanie obecnie obowiązujący stan prawny.

Wykładnia językowa i systemowa art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. prowadzi do wniosku, że ustawodawca objął tym przepisem wyrządzenie szkody decyzją ostateczną, po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jej niezgodności z prawem, niewątpliwie więc wyłączył z hipotezy tej normy decyzje nieostateczne. Orzeczenie nieprawomocne lub decyzja nieostateczna nie mogą być uznane za sprzeczne z prawem, gdyż to podważałoby sens instancyjności i istniejących środków odwoławczych. Decyzja z dnia 11 lipca 2006 r., którą odmówiono powódce zwrotu działki nr 68/1, i postanowienie z dnia 20 lipca 2007 r. o zawieszeniu postępowania w przedmiocie zwrotu nieruchomości powódce były aktami nieostatecznymi, a aktem ostatecznym, tj. decyzji z dnia 8 maja 2007 r. uchylającej decyzję z dnia 11 lipca 2006 i postanowieniu z dnia 25 października 2007 r. nadającemu sprawie dalszy bieg nie można przypisać cechy niezgodności z prawem, zwłaszcza że nie stwierdzono ich niezgodności z prawem decyzją nadzorczą. Należy dodać, że w judykaturze już na gruncie poprzedniego stanu prawnego został wyrażony pogląd, iż sam fakt uchYLENIA decyzji przez sąd administracyjny nie świadczy o jej niezgodności z prawem w rozumieniu przepisów regulujących odszkodowanie za szkody wyrządzone jej wydaniem; niezgodność ta może być stwierdzona tylko w trybie przewidzianym prawem, a nie przez sąd orzekający o odszkodowaniu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2004 r., I CK 290/04, nie publ.).

Z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. wynika, że uzyskanie prejudykatu jest niewątpliwie konieczne, gdy stosowne postępowanie jest przewidziane w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (zmiana wprowadzona z dniem 25 września 2010 r. ustawą z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, Dz.U. Nr 155, poz. 1037). Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać tylko po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.). *De lege lata* zatem do zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej na tej podstawie nie wystarczy sama tylko przewlekłość postępowania administracyjnego, lecz na podstawie art. 37 § 2 k.p.a. należy uzyskać postanowienie organu administracyjnego stwierdzające to uchybienie (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2001 r., IV SA 1866/00, ONSA 2002, nr 4,

poz. 144) lub orzeczenie sądu administracyjnego wydane na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 52 Pr.p.s.a.

Wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego, w kodeksie postępowania administracyjnego zawarte jest szczególne unormowanie dotyczące odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niewykonaniem przez organ wyroku sądu administracyjnego (art. 154 Pr.p.s.a.). Ma ono na celu ukaranie organu za niewykonanie lub nienależyte wykonanie wyroków sądowych oraz jego dyscyplinowanie (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2006 r., II OSK 52/06, ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 100). Niewykonaniem wyroku sądu administracyjnego jest także bezczynność organu po wydaniu wyroku, tj. nierozpoznanie sprawy w powtórnie prowadzonym postępowaniu w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jak również takie działanie, które pozostaje w sprzeczności z oceną prawną i wskazaniem do dalszego postępowania wyrażonymi w tym wyroku. Z wykładni językowej art. 154 § 1 Pr.p.s.a. wynika, że do realizacji jego hipotezy, nie jest konieczne wydanie nawet w ponownie rozpoznawanej sprawie decyzji ani aktu administracyjnego stwierdzającego bezczynność organu.

Osobie, która poniosła szkodę na skutek naruszenia art. 154 § 1 Pr.p.s.a., przysługuje roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w kodeksie cywilnym (art. 154 § 4 Pr.p.s.a.). Ze względu na to, że przepis ten nie został uchylony w związku z wejściem w życie od dnia 1 września 2004 r. znowelizowanego art. 417 § 1 i 2 k.c. oraz dodanego art. 417<sup>1</sup> k.c., uzasadniony jest wniosek, iż stanowi on szczególną podstawę odpowiedzialności za szkodę, która jest następstwem niewykonania orzeczenia sądu administracyjnego, wyłączającą przewidzianą w kodeksie cywilnym przesłankę konieczności uzyskania prejudykatu. W art. 154 § 4 Pr.p.s.a. ustawodawca posłużył się szerszym pojęciem „niewykonania orzeczenia”, niż w art. 417<sup>1</sup> k.c., w którym użył węższego znaczeniowo wyrażenia „wydania niezgodnej z prawem decyzji” lub „niewydania decyzji”. Taki sposób wykładni potwierdza art. 154 § 5 Pr.p.s.a., z którego wynika, że przesłanką dochodzenia tego roszczenia przed sądem jest tylko zwrócenie się z wnioskiem do organu o wypłatę odszkodowania i niewypłacenie świadczenia w terminie trzech miesięcy (art. 154 § 5 Pr.p.s.a.). Wprawdzie w tym przepisie ustawodawca wskazał, że odszkodowanie przysługuje od organu, ale można go

dochodzić przed sądem od osoby prawnej, w której strukturze działa organ administracji niewykonujący orzeczenia sądu.

Nietrafne założenie Sądu Apelacyjnego, że w omówionym wypadku ma zastosowanie art. 417<sup>1</sup> § 2 i 3 k.c., tj. że wymagany jest prejudykat w postaci aktu organu administracyjnego, nie pozwalało odeprzeć zarzutów obrazy nie tylko tych przepisów, ale także art. 154 Pr.p.s.a. w związku z art. 417 k.c.

Z tych względów skarga kasacyjna, w części dotyczącej pozwanego Skarbu Państwa w zakresie roszczenia o zapłatę 30 000 zł, podlegała uwzględnieniu (art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.), a pozostałym zakresie oddaleniu (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.).