



Sygn. akt III CSK 126/11

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 stycznia 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Marian Kocon (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

SSN Anna Kozłowska

w sprawie z powództwa Gminy Miejskiej K.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 4 stycznia 2012 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 2 grudnia 2010 r.,

- 1) **uchyla zaskarżony wyrok i oddala apelację oraz zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 3600 (trzy tysiące sześćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego;**
- 2) **zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 3600 (trzy tysiące sześćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 8 września 2010 r. oddalił powództwo Gminy Miejskiej K. przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę X. o zapłatę. Z ustaleń wynika, że decyzją z dnia 28 marca 1989 r. Kierownik Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Dzielnicy K. orzekł o przejęciu na własność Skarbu Państwa nieruchomości przy ul. G. [...] w K. na podstawie art. 16 ust. 1 - 4 ustawy z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu i nadbudowie budynków (t. j. Dz. U. z 1968 r., nr 36, poz. 249 z późn. zm.). Decyzja ta została uznana za wydaną z rażącym naruszeniem prawa przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. Odmówiono stwierdzenia jej nieważności, gdyż wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Decyzją z dnia 8 lipca 2009 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. przyznało odszkodowanie w łącznej wysokości 4.572.000 zł współwłaścicielom nieruchomości przejętej na własność Skarbu Państwa, a następnie odszkodowanie to zostało wypłacone poszkodowanym w dniach 12 i 26 sierpnia 2009 r. ze środków Gminy. Pismem z dnia 10 grudnia 2009 r. Gmina wezwała Skarb Państwa o zapłatę kwoty 4.572.000 zł. w terminie do dnia 31 grudnia 2009 r. Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę X. odmówił zapłaty, podnosząc brak podstaw prawnych odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko Gminy, że odpowiedzialnym za szkodę wyrządzoną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 27 maja 1990 r. jest Skarb Państwa. Wskazał jednak, że przedmiotem sprawy nie jest roszczenie odszkodowawcze osób poszkodowanych wydaniem wadliwej decyzji, ale roszczenie Gminy, która odszkodowanie to wypłaciła, o zwrot tej kwoty od podmiotu odpowiedzialnego za szkodę. Samorządowe Kolegium Odwoławcze zasądziło odszkodowanie na podstawie art. 160 § 4 k.p.a. od Prezydenta Miasta K., a wskazanie organu zobowiązanego do wypłaty odszkodowania w ostatecznej decyzji administracyjnej jest dla sądu wiążące. Strona niezadowolona decyzji o takiej treści mogła wnieść powództwo do sądu powszechnego w terminie wskazanym w art. 160 § 5 k.p.a., co jednak nie nastąpiło. Dlatego też, zdaniem

Sądu, nie jest uzasadnione żądanie zwrotu wypłaconej kwoty na podstawie art. 405 k.c., gdyż podstawę prawną świadczenia Gminy na rzecz osób poszkodowanych stanowiła decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 8 lipca 2009 r., wskazująca, że obowiązek odszkodowawczy spoczywa na Prezydencie Miasta K. będącym organem Gminy. Sąd Okręgowy nie podzielił przy tym stanowiska pozwanego Skarbu Państwa, że Prezydent Miasta K. był zobowiązany do zapłaty odszkodowania jako jednostka organizacyjna Skarbu Państwa; w decyzji o przyznaniu odszkodowania wskazano odpowiedzialność Prezydenta Miasta K. jako organu wykonawczego Gminy, co skutkowało jej odpowiedzialnością finansową.

Na skutek apelacji strony powodowej Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 2 grudnia 2010 r. zmienił powyższy wyrok i zasądził od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę X. na rzecz Gminy Miejskiej K. kwotę 4.503.580,30 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 2010 r. Sąd ten doszukał się podstawy prawnej roszczenia strony powodowej w przepisie art. 405 k.c. w związku z 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. z 1990 r., nr 32, poz. 191 z późn. zm.). Sąd drugiej instancji podzielił pogląd Sądu Okręgowego, że dochodzone pozwem roszczenie nie jest roszczeniem odszkodowawczym, ponieważ to zostało zaspokojone przez Gminę, która wypłaciła stosowne kwoty osobom poszkodowanym decyzją administracyjną wydaną z rażącym naruszeniem prawa, ale fakt wypłaty tego odszkodowania nawet na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 160 k.p.a. nie wyłącza odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wynikającej z art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy powołanej wyżej ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Wypłata odszkodowania na podstawie decyzji skierowanej do Prezydenta Miasta K. jako organu wykonawczego Gminy, który przejął kompetencje nieistniejącego już organu terenowej administracji państwowej nie była świadczeniem nienależnym względem poszkodowanych uprawnionych do odszkodowania, natomiast zwolnienie przez fakt tej zapłaty od świadczenia odszkodowawczego podmiotu odpowiedzialnego za szkodę w świetle powołanego wyżej art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. stanowiło bezpodstawne wzbogacenie Skarbu Państwa, ponieważ nie powiększyło jego pasywów,

więc dochodzone pozwem roszczenie znajduje podstawę prawną w przepisie art. 405 k.c.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł Skarb Państwa zaskarżając go w całości i opierając skargę kasacyjną na obydwu podstawach uregulowanych w art. 398³ § 1 k.p.c.

W ramach pierwszej podstawy skargi kasacyjnej skarżący zarzucił naruszenie art. 405 k.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że na podstawie tego przepisu Skarb Państwa ma obowiązek zwrotu na rzecz Gminy Miejskiej K. bezpodstawnie uzyskanej korzyści majątkowej w postaci zaspokojenia jego zobowiązania wobec osób trzecich.

W ramach drugiej podstawy zarzucił naruszenie art. 2 § 3 k.p.c. w związku z art. 1 k.p.c. i art. 160 § 4 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2004 r.) poprzez pominięcie ustaleń wynikających z orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 8 lipca 2009 r. (sygn. akt:[...]), co doprowadziło Sąd Apelacyjny do wniosku, że Skarb Państwa został bezpodstawnie wzbogacony.

Wskazując na powyższe podstawy zaskarżenia skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadny jest podniesiony w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej zarzut naruszenia art. 405 k.c. Nie ulega w sprawie wątpliwości, że obowiązek zapłaty odszkodowania nałożony na Prezydenta Miasta K. wynika z ostatecznej decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 160 k.p.a. Ten fakt przesądza o braku możliwości zastosowania przytoczonego przepisu jako podstawy prawnej dochodzonego roszczenia. Możliwość taka istniałaby jedynie w sytuacji, w której doszło do wzruszenia – we właściwym trybie – wadliwej decyzji, co jednak nie nastąpiło. Prawdą jest, że decyzja ta budzi zastrzeżenia w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na tle 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.), jednak nie oznacza to przyznania

kompetencji sądowi powszechnemu do weryfikowania jej merytorycznej zasadności. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego określiła podmiot zobowiązany do wypłaty odszkodowania, tworząc tym samym stan prawny, który stanowi składnik stanu faktycznego podlegającego ustaleniu w niniejszej sprawie. Nie jest dopuszczalna kontrola przez sąd powszechny prawidłowości zastosowania prawa materialnego przez organ administracyjny, prowadziłoby to bowiem do badania merytorycznej zasadności decyzji (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2009, I CSK 504/09, nie publ. i z dnia 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09, nie publ.). Dopóki zatem nie zostanie wzruszona decyzja administracyjna w zakresie określenia podmiotu odpowiedzialnego za szkodę wyrządzoną wydaniem decyzji z 1989 r., nie istnieją podstawy do dochodzenia od Skarbu Państwa na podstawie art. 405 k.c. zwrotu wzbogacenia powstałego na skutek zapłaty przez Gminę odszkodowania należnego pokrzywdzonym.

Nie są natomiast zasadne zarzuty naruszenia art. 1 i 2 k.p.c. Uznanie, że tego rodzaju uchybienie miało miejsce, musiałoby prowadzić, wobec nieważności postępowania, do uchylenia wyroków Sądów obu instancji i odrzucenia pozwu. Roszczenie o zwrot bezpodstawnego wzbogacenia tymczasem, a tak zostało ono sformułowane w pozwie, należy niewątpliwie do drogi sądowej, rozpoznając je zatem orzekające w sprawie Sądy nie naruszyły przytoczonych przepisów. Dokonanie ustaleń faktycznych nie uwzględniających stanu prawnego ukształtowanego decyzją administracyjną stanowi uchybienie, nie skutkujące jednak nieważnością postępowania.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. O kosztach sądowych orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c.