



Sygn. akt IV CSK 153/07

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 3 października 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

SSN Kazimierz Zawada

w sprawie z powództwa M.R. i P.R.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 3 października 2007 r.,

skargi kasacyjnej powoda M.R.

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. akt [...],

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

## Uzasadnienie

Sąd pierwszej instancji – po rozpoznaniu roszczenia o naprawienie szkody wynikłej z ostatecznej decyzji administracyjnej Wojewody z dnia 8 kwietnia 2002 r. - zasądził od pozwanego Skarbu Państwa na rzecz poprzedniczki prawnej powodów kwotę 275 103 zł z ustawowymi odsetkami, oddalając powództwo wobec tego pozwanego w pozostałej części, a ponadto oddalił powództwo wobec pozwanej Gminy i orzekł odpowiednio o kosztach procesu.

Według dokonanych ustaleń ostateczną decyzją Wojewody z dnia 8 kwietnia 2002 r. stwierdzono, że wcześniejsza decyzja administracyjna Prezydenta Miasta B. z dnia 7 lipca 1978 r. o wywłaszczeniu nieruchomości, stanowiących własność powódki, wydana została z naruszeniem prawa.

Sąd Apelacyjny po rozpoznaniu apelacji powodów oraz pozwanego Skarbu Państwa, wyrokiem z dnia 7 listopada 2006 r. uwzględnivszy apelację pozwanego Skarbu Państwa zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił powództwo w stosunku do tego pozwanego oraz orzekł odpowiednio o kosztach procesu i kosztach sądowych, ponadto oddalił apelację powodów, „jako że dotyczyła wyłącznie wysokości przyznanego przez Sąd pierwszej instancji odszkodowania od pozwanego Skarbu Państwa”. Sąd Apelacyjny stwierdził, że wskutek wspomnianej decyzji powodom wyrządzona została szkoda, której naprawienia mogą dochodzić na podstawie art.160 k.p.a., nie zaś – jak uznał Sąd Okręgowy - na podstawie art. 417 k.c., zważywszy na okoliczność, że zdarzenie wywołujące szkodę miało miejsce przed dniem 1 września 2004 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692). Powództwo podlegało jednak oddaleniu z powodu braku biernej legitymacji procesowej po stronie pozwanego Skarbu Państwa. Zdaniem Sądu Apelacyjnego legitymacja ta – w świetle art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 197 ze zm.) - przysługuje Gminie. Na potwierdzenie swego stanowiska Sąd Apelacyjny odwołał

się do oceny prawnej dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 listopada 2004 r., III CZP 64/04, (OSNC 2005 r., Nr 11, poz. 182).

Powodowie oparli skargę kasacyjną na zarzucie błędnej wykładni art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, dalej jako: „ustawa z dnia 10 maja 1990 r.” albo „ustawa” (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), wnosząc o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i o przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie wobec zasadności zarzutu błędnej wykładni a w konsekwencji niewłaściwego zastosowania art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Sąd odwoławczy, w zaskarżonym wyroku, dokonał wykładni tego przepisu w sposób zgodny z interpretacją zaprezentowaną w uchwale SN z dnia 16 listopada 2004 r., III CZP 64/04 (OSNC 2005 r., Nr 11, poz. 182). Uchwała ta spotkała się jednak z rozbieżną oceną w piśmiennictwie. W orzecznictwie również pojawiły się rozbieżne zapatrywania dotyczące wykładni art. 36 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Skłoniło to zwykły skład Sądu Najwyższego do przedstawienia zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu. Następstwem rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, przedstawionego postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2006 r., sygn. akt III CZP 39/06, jest uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt III CZP 99/06 (OSNC 2007, nr 6, poz. 79)), z której wynika, 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 także wtedy, gdy stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa nastąpiło po dniu 26 maja 1990 r.

Skład orzekający w niniejszej sprawie uwzględnił stanowisko zaprezentowane w powołanej uchwale powiększonego składu Sądu Najwyższego. Wyrażona w niej interpretacja art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. ma bezpośredni wpływ na sposób wykładni i w konsekwencji na podmiotowy zakres

zastosowania art. 36 ust. 1 tej ustawy. W jej uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazał, że źródłem szkody jest wydanie wadliwej decyzji administracyjnej i tej właśnie decyzji dotyczy ocena bezprawności. Przyjęto także, że delikt stanowi wydanie decyzji naruszającej prawo i z tym faktem należy łączyć powstanie zobowiązania, a nie z faktem wydania decyzji w trybie nadzoru. Innymi słowy, późniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest kreatorem działania niezgodnego z prawem, a decyzja nadzorcza otwiera jedynie w sposób prejudycjalny możliwość dochodzenia odszkodowania od podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody. Decyzja wydana w trybie nadzoru jest jedynie przesłanką skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, a nie jest zdarzeniem skutkującym powstaniem samego zobowiązania. W konsekwencji powyższego, w uzasadnieniu uchwały powiększonego składu wyrażono pogląd, że przepis art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy jest podstawą przejęcia przez Skarb Państwa odpowiedzialności za wydanie wadliwych decyzji administracyjnych, niezależnie od daty, w której nastąpiło stwierdzenie ich wadliwości.

Problematyka wyłączenia sukcesji gmin w odniesieniu do zobowiązań wynikających z wydania wadliwych decyzji administracyjnych powinna być rozważana wyłącznie na podstawie art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Wykładnia językowa tego przepisu wskazuje na wyłączenie sukcesji gmin także w sytuacji, gdy wymienione w nim zobowiązanie zostało stwierdzone decyzją nadzorczą wydaną po dniu 27 maja 1990 r., ponieważ odmienny wniosek nie wynika z treści tego przepisu. Wadliwe decyzje, do których odnosi się art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy były podejmowane przez organy administracji państwowej i odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania będące następstwem wydania tych decyzji wydaje się naturalna. Przepis art. 36 ust. 1 ustawy określa tylko zasadę sukcesji przez gminy zobowiązań Skarbu Państwa. Przy interpretacji przepisów określających wyjątki od powyższej zasady istotne znaczenie oprócz rodzaju zobowiązań podlegających sukcesji, ma moment powstania zobowiązania. Zasada sukcesji, dla której istotna jest data 27 maja 1990 r. może dotyczyć wyłącznie zobowiązań istniejących już w tej dacie. Przepisy art. 36 ustawy określające podmiot przejmujący zobowiązanie nie posługują się, jako przesłanką

takiego przejęcia, datą stwierdzenia nieważności decyzji lub datą stwierdzenia, że decyzja będąca źródłem zobowiązania wydana została z naruszeniem prawa.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji (art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.).