



Sygn. akt IV CSK 308/09

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 lutego 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

*SSN Barbara Myszka (przewodniczący)*

*SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)*

*SSN Dariusz Zawistowski*

w sprawie z powództwa J. D. przeciwko Miastu i Gminie S.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 4 lutego 2010 r.,

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 3.600 (trzy tysiące sześćset) złotych tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

## Uzasadnienie

J. D. domagał się zasądzenia od Gminy S. odszkodowania w wysokości 2.000.000 złotych z powodu niewydania decyzji administracyjnej.

Wyrokiem z dnia 14 marca 2008 r. Sąd Okręgowy w B. oddalił powództwo i orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Okręgowy ustalił, że powód prowadził działalność gospodarczą wspólnie z T. R. w formie spółki cywilnej „J.(...)”. Zgodnie z § 11 umowy, w razie śmierci jednego ze współników na jego miejsce miała wejść A. D., córka współników. Powód po śmierci T. R. zwrócił się do pozwanej Gminy o dokonanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Gmina postanowieniem z dnia 24 czerwca 1996 r. zawiesiła postępowanie administracyjne w tej sprawie do czasu rozstrzygnięcia sprawy o stwierdzenie nabycia spadku po T. R. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. postanowieniem z dnia 7 kwietnia 2003 r. stwierdziło nieważność postanowienia Gminy. Wcześniej, bo w dniu 20 marca 2002 r., Gmina wydała decyzję o wykreśleniu z ewidencji działalności gospodarczej spółki cywilnej „J.(...)”. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. stwierdziło nieważność tej decyzji ze względu na niezakończone postępowanie o stwierdzenia nabycia spadku. Gmina dnia 28 lutego 2003 r. ponownie wydała decyzję o wykreśleniu spółki z ewidencji, a następnie decyzją z dnia 13 czerwca 2003 r. umorzyła postępowanie w sprawie o dokonanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Obie decyzje stały się ostateczne. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. decyzją z dnia 11 września 2006 r. odmówiło przyznania powodowi odszkodowania w kwocie 2.000.000 złotych.

Sąd Okręgowy rozpoznał sprawę na podstawie art. 417 i art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., dochodząc do wniosku, że nie zachodzą przewidziane w tych przepisach przesłanki odpowiedzialność gminy, mianowicie szkoda, wyrządzenie jej przez niewydanie decyzji w sytuacji, gdy obowiązek ich wydania wynika z przepisów prawa, po prawomocnym stwierdzeniu orzeczeniu stwierdzającym we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji, oraz normalny związek przyczynowy.

Powód wniósł apelację od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny w wyrokiem z dnia 30 października 2008 r. oddalił apelację i orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja nie zasługuje na uwzględnienie, chociaż zarzut naruszenia art. 417 i art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. jest słuszny. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, skoro

zdarzenie wywołujące szkodę miało miejsce dnia 24 czerwca 1996 r., to podstawę prawną dochodzonego roszczenia stanowił obowiązujący wówczas art. 418 k.c. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK 2001, nr 8, poz. 256) stwierdził niezgodność tego przepisu z Konstytucją RP, jednakże czasowe skutki tego wyroku powstały od dnia wejścia w życie Konstytucji, tj. od dnia 17 października 1997 r. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, w niniejszej sprawie nie została wykazana podstawowa przesłanka odpowiedzialności określona w art. 418 § 1 k.c., zatem roszczenie odszkodowawcze powoda nie zasługiwało na uwzględnienie niezależnie od tego, czy istniała szkoda i normalny związek przyczynowy.

Powód w skardze kasacyjnej zarzucił naruszenie art. 418 k.c. i art. 378 § 1 i 2 k.p.c. Zdaniem skarżącego, Sąd Apelacyjny niewłaściwie zastosował art. 418 k.c., bowiem stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia) administracyjnej przesądza o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego. Niewłaściwe zaś zastosowanie art. 418 k.c. spowodowało nierozpoznanie apelacji w jej granicach i nierozpoznanie istoty sprawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Artykuł 420<sup>1</sup> k.c., który przewidywał odpowiednie stosowanie do jednostek samorządu terytorialnego m. in. art. 418 k.c., został wprowadzony przez ustawę z dnia 23 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 114, poz. 542), która weszła w życie dnia 28 grudnia 1996 r. W tej sytuacji art. 418 k.c. przed dniem wejścia tej ustawy mógł mieć zastosowanie do odpowiedzialności odszkodowawczej gmin jedynie w drodze analogii. Konieczne było w tym celu ustalenie, że przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane karnie lub dyscyplinarnie. Tak określona przesłanka odpowiedzialności wskazywała na ograniczenie w omawianym przepisie bezprawności tylko do tych postaci obiektywnie nagannych działań funkcjonariuszy państwowych, które podlegały ściganiu w wyżej wskazanym trybie. Wiązała się z tym konieczność ustalenia winy funkcjonariusza państwowego w prowadzonym przeciwko niemu postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym. Prawomocne orzeczenie karne lub dyscyplinarne było zaś wiążące dla sądu orzekającego w procesie cywilnym, stosownie do art. 11 k.p.c.

Sąd Najwyższy podkreślił w wyroku z dnia 3 maja 1985 r., II CR 121/85 (OSNCP 1986, nr 4, poz. 53), że stosownie do art. 160 § 1 k.p.a. stwierdzenie przez organ administracyjny nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.) lub stwierdzenie, że decyzja wydana została z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.), przesądza o bezprawności i

winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Stanowisko to podzielił następnie Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku z dnia 10 kwietnia 1997 r., I ACa 56/96 (Apelacja Lubelska 1997, nr 4, poz. 22), zgodnie z którym w razie wyrządzenia szkody na skutek wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji stronie przysługuje roszczenie o odszkodowanie z mocy art. 160 k.p.a., który odsyła do art. 417 k.c. normującego odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, przesądza o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego. Stronie przysługuje wówczas odszkodowanie, z wyłączeniem art. 418 k.c.

Z przytoczonych orzeczeń wynika, że stwierdzenie, iż decyzja została wydana z naruszeniem prawa, przesądzało o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego, ale tylko w rozumieniu dawnego art. 417 k.c., nie oznaczało natomiast istnienia kwalifikowanej winy i bezprawności w ujęciu art. 418 k.c.

Nie są w tej sytuacji trafne zarzuty naruszenia przez Sąd Apelacyjny w art. 418 k.c., a w konsekwencji także art. 378 § 1 i 2 k.p.c. Sąd Apelacyjny trafnie zinterpretował i zastosował art. 418 k.c., nie miało zatem miejsca nierozpoznanie apelacji w jej granicach i nierozpoznanie istoty sprawy.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. orzekł jak w sentencji.