

**Sygn. akt II Ca 387/13**

## POSTANOWIENIE

Dnia 7 marca 2014 roku

Sąd Okręgowy w Szczecinie II Wydział Cywilny Odwoławczy

w składzie:

Przewodniczący:	SSO Sławomir Krajewski (spr.)
Sędziowie:	SSO Wiesława Buczek - Markowska SSR del. Renata Tarnowska
Protokolant:	sekr. sądowy Małgorzata Idzikowska-Chrząszczewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 marca 2014 roku w S.

sprawy z powództwa **D. S.**

przeciwko **Gminie C.**

o zapłatę

na skutek apelacji wniesionej przez powódkę

od wyroku Sądu Rejonowego w Stargardzie Szczecińskim

z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. akt I C 1159/12

postanawia:

**uchylić zaskarżony wyrok, znieść postępowanie przed Sądem Rejonowym w Stargardzie Szczecińskim w całości i odrzucić pozew.**

Sygn. akt II Ca 387/13

## UZASADNIENIE

Powódka D. S. wniosła o zasądzenie na swoją rzecz od pozwanej Gminy C. kwoty 19.740 zł z tytułu odszkodowania oraz kwoty w wysokości 5000 zł tytułem zadośćuczynienia wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 1 czerwca 2003 roku do dnia zapłaty.

W uzasadnieniu wskazała, że zgodnie z decyzją Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy (...) w C. z dnia 17 sierpnia 1999 roku, nr (...), został jej przyznany zasiłek stały do dnia 31 grudnia 1999 roku, gdyż kwalifikowała się ona do otrzymania zasiłku zgodnie z zaświadczeniem lekarskim. Nie pozostawała w zatrudnieniu i opiekowała się dzieckiem specjalnej troski, które jest uprawnione do zasiłku pielęgnacyjnego. Powódka wskazała, że pobierała zasiłek stały do dnia 31 maja 2003 roku. Następnie decyzją z dnia 3 czerwca 2003 roku nr (...)/ (...) Kierownik Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy (...) w C. postanowił odmówić powódce przyznania zasiłku stałego od dnia 1 czerwca 2003

roku – wbrew przepisom art. 27 ust 1 ustawy o pomocy społecznej. Zdaniem powódki żadne okoliczności nie mogą stanowić podstawy do odmowy pobierania zasiłku stałego należnego stronie, tylko zmiana lub uchylenie może być dokonane w drodze nowej decyzji, której podstawę stanowią będą przepisy art. 43 ust 2a ustawy o pomocy społecznej i art. 163 kpa. Powódka wskazała, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. w decyzji z dnia 15 kwietnia 2003 roku ustaliło, że zasiłek stały dla D. S. przysługuje na stałe, a utrata uprawnienia do zasiłku stałego nie następuje z mocy prawa, tj. z dniem wprowadzenia zmiany przepisów prawnych. Z tego też powodu powódka stwierdziła, iż decyzja organu pierwszej instancji odmawiająca jej prawa do świadczenia była niezgodna z literą prawa. Powódka dodała, że z ostrożności w dniu 01 maja 2007 roku podjęła zatrudnienie, a zatem od dnia 01 maja 2007 roku nie spełniała przesłanek do dalszego pobierania zasiłku stałego. Z tego względu stwierdziła, iż odszkodowania domaga się za okres od dnia 1 czerwca 2003 roku do dnia 30 kwietnia 2007 roku.

W odpowiedzi na pozew, pozwana Gmina C. wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenia od powódki na rzecz pozwanej kosztów procesu.

W pierwszym rzędzie, pozwana podniosła zarzut przedawnienia. Wskazała, że powódka wywodzi swoje roszczenie z tego, że decyzją z dnia 3 czerwca 2003 roku, odmówiono jej przyznania zasiłku stałego i zażądała odszkodowania i zadośćuczynienia. Tymczasem, zgodnie z art. 442<sup>1</sup> § 1 kc, roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. W niniejszej sprawie, powódka od początku wiedziała, kto jest zobowiązany do naprawienia szkody, a zatem, roszczenie jest przedawnione.

Po drugie, pozwana wskazała, że powódka powstanie szkody wiąże z wydaniem decyzji przez organ administracji publicznej - decyzji z dnia 3 czerwca 2003 roku. Zgodnie z art. 417(1) § 2 kc, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Powódka nie przedstawiła żadnego dowodu na okoliczność, że we właściwym postępowaniu została stwierdzona niezgodność z prawem decyzji, z którą wiąże powstanie szkody. Pozwana nadmieniła, iż pismem z dnia 6 lipca 2010 roku żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, złożone przez powódkę, zostało przekazane do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. i od tamtej pory, pozwana nie ma informacji, w jaki sposób wniosek został rozpatrzony. Dodała, iż wykazanie istnienia ostatecznej decyzji, która stwierdzałaby nieważność przedmiotowej decyzji z dnia 3 czerwca 2003 roku, obciąża powódkę.

Pozwana wskazała wreszcie, że odmówiła powódce wznowienia postępowania decyzją z dnia 12 lipca 2010 roku.

Pozwana podkreśliła także, że powódka nie wskazała, jaką konkretnie szkodę poniosła w związku z wydaniem decyzji. W żaden sposób nie uzasadniła też, w jaki sposób wyliczyła odszkodowanie w wysokości 19.740 zł, ani z czego wywodzi zadośćuczynienie w wysokości 5000 zł.

W piśmie procesowym z dnia 20 listopada 2012 roku powódka wskazała, że popiera powództwo co do zasądzenia od pozwanej Gminy kwoty 24.646 zł, cofnęła powództwo w zakresie przewyższającym tę kwotę i zrzekła się w tym względzie roszczenia. Dodatkowo wniosła o zasądzenie od pozwanej kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych wraz z podatkiem VAT 23%.

W uzasadnieniu roszczenia wskazała, iż dochodzi odszkodowanie i zadośćuczynienia z racji odmowy przyznania jej zasiłku stałego przez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy (...) w C., decyzją z dnia 3 czerwca 2003 roku. Spornym okresem w przedmiotowej sprawie jest okres od 1 czerwca 2003 roku do 30 kwietnia 2007 roku, obejmujący 47 miesięcy. Uprzednio zasiłek ten powódka pobierała w kwocie 418 zł miesięcznie. Stąd też dochodzone odszkodowanie zamyka się kwotą 19.646 zł (47 miesięcy x 418 zł). Powódka podniosła, że zasiłek stały został przyznany powódce na stałe decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. z dnia 15 kwietnia 2003 roku. Ponadto powódka wystąpiła z wnioskiem do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 3 czerwca 2003 roku, wydanej przez Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy (...) w C., jednakże kolegium to decyzją z

dnia 30 listopada 2010 roku odmówiło wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wyżej wskazanej decyzji mimo, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2007 roku, P 28/06 orzekł, że art. 150 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.) do spraw wszczętych i nie zakończonych przez dniem 1 maja 2004 roku jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP przez to, że narusza zasadę ochrony praw nabytych co ma miejsce w przedmiotowej sprawie. Stąd też, zdaniem strony powodowej, podnoszone przez pozwaną Gminę przedawnienie roszczenia winno być uznane za nadużycie prawa podmiotowego.

Na rozprawie w dniu 21 listopada 2012 roku postępowanie zostało umorzone, co do kwoty powyżej 24.646 zł w związku z cofnięciem pozwu w tej części przez powódkę i zrzeczenia się roszczenia.

Wyrokiem z dnia 16 stycznia 2013 roku, sygn. akt I C 1159/12, Sąd Rejonowy w Stargardzie Szczecińskim oddalił powództwo.

Sąd Rejonowy oparł swoje rozstrzygnięcie na ustalonym w sposób następujący stanie faktycznym:

W dniu 17 sierpnia 1999 roku Kierownik Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy (...) w C. wydał decyzję nr (...), zgodnie z którą został przyznany powódce D. S. zasiłek stały w kwocie 348 zł miesięcznie do dnia 31 grudnia 1999 roku. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że D. S. zgodnie z art. 27 ustawy o pomocy społecznej kwalifikuje się do otrzymania zasiłku zgodnie z zaświadczeniem lekarskim. Wskazano, że nie pozostaje w zatrudnieniu i opiekowała się dzieckiem specjalnej troski, które jest uprawnione do zasiłku pielęgnacyjnego. Ponadto dochód jej rodziny nie przekracza kryteriów określonych w art. 4 ust 1 ustawy.

W dniu 9 stycznia 2003 roku Kierownik Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy (...) w C. wydał decyzję nr (...), zgodnie z którą został przyznany powódce D. S. zasiłek stały we wskazanych szczegółowo kwotach na okres od 1 maja 2000 do 31 grudnia 2002 roku.

Po rozpatrzeniu odwołania powódki w dniu 15 kwietnia 2003 roku Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. wydało decyzję, w której uchyliło w części zaskarżoną decyzję z dnia 9 stycznia 2003 roku i ustaliło, że zasiłek stały dla D. S. przysługuje na stałe. W pozostałym zakresie decyzję utrzymano w mocy. W uzasadnieniu wskazanym zostało, że organ pierwszej instancji błędnie przyznał powódce zasiłek stały tylko do dnia 31 grudnia 2002 roku, gdyż winien był przedłużyć okres jego wypłacania na stałe, a nie czas ściśle określony. Organ odwoławczy podkreślił, że zasiłek stały przyznawany na podstawie art. 27 ust 1 ustawy o pomocy społecznej przysługuje tak długo, jak długo dana osoba spełnia wszystkie przesłanki jego przyznania. Zmiana lub uchylenie zasiłku może nastąpić jedynie w drodze nowej decyzji, zgodnie z art. 43 ust 2a tej ustawy. Utrata uprawnienia do zasiłku stałego nie następuje z mocy prawa, tj. z dniem wprowadzenia zmiany przepisów prawnych. Z tego też powodu decyzja organu pierwszej instancji odmawiająca powódce prawa do świadczenia była niezgodna z literą prawa.

Powódka pobierała ów zasiłek stały do dnia 31 maja 2003 roku.

Decyzją Kierownika Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy (...) w C. z dnia 3 czerwca 2003 roku nr (...) odmówiono powódce przyznania zasiłku stałego od dnia 1 czerwca 2003 roku. Jako podstawę do odmowy pobierania zasiłku stałego wskazano fakt, że nie dostarczyła ona orzeczenia o ustalonej niepełnosprawności dziecka, a zgodnie zaś z treścią art. 8 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej do zasiłku stałego przyznanego od dnia wejścia w życie ustawy stosuje się dotychczasowe kryterium dochodowe, a aktualne zaświadczenia lekarskie o stanie zdrowia dziecka dla ustalenia prawa do zasiłku obowiązują przez okres na jaki zostały wydane, jednak nie dłużej niż do dnia 31 maja 2003 roku.

W dniu 1 maja 2007 roku powódka podjęła zatrudnienie na podstawie umowy o pracę.

Decyzją Burmistrza C. z dnia 12 lipca 2010 roku odmówiono powódce wznowienia postępowania zakończonego decyzją z dnia 3 czerwca 2003 roku.

Również samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. - decyzją z dnia 30 listopada 2010 roku, odmówiła wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 3 czerwca 2003 roku.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd pierwszej instancji uznał powództwo za niezasadne.

Sąd Rejonowy na wstępie określił, że podstawę prawną odpowiedzialności pozwanego stanowi art. 417 § 1 kc, a strona powodowa wiąże obowiązek naprawienia szkody przez pozwaną gminę z jej działalnością jako organu orzekającego o uprawnieniach powódki, a zatem – ta sfera działalności publicznej winna być uznana za wykonywanie władzy publicznej. Sąd Rejonowy dalej wskazał, że do zaistnienia odpowiedzialności pozwanego przewidzianej w art. 417 kc, wymagane jest wykazanie wyrządzenia szkody czynem niedozwolonym polegającym na bezprawnym działaniu lub zaniechaniu organu pozwanej gminy, przy czym ciężar dowodu zaistnienia wymienionych wyżej przesłanek spoczywa zgodnie z dyspozycją art. 6 kc na poszkodowanej powódce, albowiem ona wywodzi z tych okoliczności skutki prawne.

W rozpoznawanej sprawie, zdaniem Sądu Rejonowego, strona powodowa nie wykazała jednak w żaden sposób bezprawności działań pozwanej.

Powódka wywodziła powstanie swojej szkody z faktu odmowy przyznania przez gminę zasiłku stałego od dnia 1 czerwca 2003 roku. Sąd podkreślał jednak, że odmowa ta została orzeczona zgodnie z obowiązującymi przepisami – kodeks postępowania administracyjnego, ustawa z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej oraz ustawa z dnia 20 grudnia 2002 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej – oraz przez uprawniony do tego organ. Ponadto powódka została pouczone o możliwości i sposobie odwołania się od przedmiotowej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S., czego jednak nie uczyniła. Samo zaś wydanie przez Kierownika Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy (...) w C. decyzji z dnia 3 czerwca 2003 roku nie stało w sprzeczności z brzmieniem decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. z dnia 15 kwietnia 2003 roku. Sąd Rejonowy podkreślił, iż decyzja z dnia 3 czerwca 2003 roku została wydana z uwagi na wejście w życie przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 2002 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej (Dz.U. nr 2003, nr 7, poz. 79). Co więcej wobec wydania tej ustawy pozwana była zobligowana do wydania nowej decyzji w przedmiocie zasiłku stałego dla pozwanej. Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych ustaw został zmieniony art. 6 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który otrzymał brzmienie: do zasiłku stałego przyznanego do dnia wejścia w życie ustawy stosuje się dotychczasowe kryteria dochodowe, a aktualne zaświadczenia lekarskie o stanie zdrowia dziecka dla ustalenia prawa do zasiłku pielęgnacyjnego obowiązują przez okres, na jaki zostały wydane, nie dłużej jednak niż do 31 maja 2003 roku. Mając na uwadze powyższy przepis powódka została wezwana do przedłożenia zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia dziecka, czego nie wykonała. Tym samym mając na uwadze powyższy przepis wydano decyzję o utracie jej prawa do zasiłku z dniem 1 czerwca 2003 roku. Sąd Rejonowy zaznaczył, iż w uzasadnieniu decyzji z dnia 15 kwietnia 2003 roku, przyznającej zasiłek stały na stałe znajduje się zapis o możliwości zmianie tej decyzji wobec zmiany przepisów. Tym samym, zdaniem Sądu pierwszej instancji powódka winna mieć pełną świadomość, iż na skutek zmiany przepisów decyzja może ulec zmianie i winna wypełnić zobowiązanie do przedłożenia zaświadczenia lekarskiego, o które była wzywana.

Sąd Rejonowy podkreślił nadto, iż na gruncie postępowania sądowego nie ma prawa do merytorycznej poprawności tejże decyzji, gdyż jako przedmiot postępowania administracyjnego leży to wyłącznie w gestii organów administracji publicznej – Samorządowego Kolegium odwoławczego, jako organu II instancji, a w dalszej kolejności Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powództwo D. S. stanowiłoby w takiej sytuacji sposób obejścia przepisów postępowania administracyjnego, które w jej przypadku zostało prawomocnie zakończone.

Sąd Rejonowy wskazał jednakże, że na gruncie niniejszego postępowania miał prawo do oceny, czy pozwany, jako organ wykonujący władzę publiczną zachował się w sposób bezprawny, a zatem czy jego działania były poprawne

pod względem formalnym. Sąd przyjął tu, że nie została spełniona podstawowa przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Gminy C., gdyż brak było jakichkolwiek bezprawnych działań pozwanej, z których wynikałyby szkoda powódki.

Zdaniem Sądu Rejonowego brak było również związku przyczynowego między wskazywaną przez powódkę szkodą, a przedmiotowym działaniem gminy. Wskazać bowiem należy, że gdyby nawet działania pozwanej okazałyby się bezprawne, powódka odwołując się we właściwym terminie i trybie do organu administracyjnego wyższej instancji mogłaby liczyć na uchylenie wadliwych i bezprawnych działań pozwanej, a tym samym bezprawne działania pozwanej gminy nie przełożyłyby się ostatecznie na powstanie wskazywanych przez powódkę skutków w postaci utraty prawa do zasiłku stałego.

Z tej też przyczyny za zbędne - jako bezprzedmiotowe - Sąd uznał dalsze rozważania w przedmiocie wykazania wysokości szkody poniesionej przez powódkę szkody.

Dalej Sąd Rejonowy zważył, że powódka wniosła również o zasądzenie na jej rzecz od pozwanej zadośćuczynienia. Powódka nie wskazała jednak podstawy prawnej, w oparciu o którą domaga się przedmiotowego zadośćuczynienia, podając jedynie, że winno ono wynosić 5000 zł.

Sąd pierwszej instancji odnosząc się do zarzut przedawnienia przytoczył treść art. 442<sup>1</sup> § 1 kc, wskazując, iż początek terminu zaczął biec od doręczenia powódce decyzji z dnia 3 czerwca 2003 roku, która stanowiła podstawę powództwa, a zatem upłynął w czerwcu 2006 roku. Wobec faktu, że pozwana podniosła skutecznie zarzut przedawnienia, mogła uchylić się od zaspokojenia roszczenia powoda.

Apelację od powyższego wyroku wywiodła powódka i zaskarżając wyrok w całości, wniosła o jego zmianę, poprzez zasądzenie od pozwanej Gminy C. na rzecz powódki kwoty 24.646,00 zł z odsetkami w wysokości ustawowej od dnia 1 czerwca 2003 roku oraz zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kosztów postępowania za I i II instancję, w tym kosztów zastępstwa radcowskiego według norm przepisanych, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

Apelująca zarzuciła Sądowi pierwszej instancji:

1. nie wyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych, istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy
2. sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, poprzez przyjęcie, że powódka utraciła prawo do zasiłku stałego od dnia 1 czerwca 2003 roku.
3. naruszenie prawa materialnego tj. art. 442<sup>1</sup> § 1 kc, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu przez Sąd pierwszej instancji, że roszczenie powódki w przedmiotowej sprawie uległo przedawnieniu..

W uzasadnieniu skarżąca podniosła, iż strona powodowa nie tylko wywodzi powstanie szkody z faktu odmowy przyznania przez Gminę C. zasiłku stałego od dnia 1 czerwca 2003 roku, ale ma także na względzie działania kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy (...) w C., polegające na wydawaniu szeregu decyzji administracyjnych w przedmiocie zasiłku stałego, którymi zwykle odmawiał przyznania tego zasiłku. Apelująca zaznaczyła, iż decyzje tegoż kierownika zostały uznane przez organ odwoławczy za niezgodne z prawem (uchylone decyzje przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. znajdują się w aktach sprawy). Apelująca podkreśliła, iż zasiłek stały został przyznany powódce na stałe decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. z dnia 15 kwietnia 2003 roku. Ponadto powódka wystąpiła z wnioskiem do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 3.06.2003 roku, wydanej przez kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy (...) w C., jednakże kolegium to odmówiło wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wyżej wskazanej decyzji, mimo, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2007 roku, P 28/06 orzekł, że art. 150 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej do spraw wszczętych i nie zakończonych przed dniem 1 maja 2004 roku jest niezgodny z

art. 2 Konstytucji RP przez to, że narusza zasadę ochrony praw nabytych, co ma miejsce w przedmiotowej sprawie, a czego nie uwzględnił Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku.

Ponadto apelująca podkreśliła, że uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 roku (III CZP 112/10) otworzyła drogę do dochodzenia odszkodowania mimo przedawnienia roszczenia, albowiem Sąd Najwyższy przyznaje pokrzywdzonemu możliwość uznania przez Sąd, że względy słuszności i sprawiedliwości przemawiają za rozpoznaniem takiego roszczenia.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Apelacja powódki doprowadziła do konieczności uchylecia zaskarżonego wyroku i odrzucenia pozwu, wobec czasowej niedopuszczalności drogi sądowej i w konsekwencji nieważności postępowania przed Sądem pierwszej instancji.

W postępowaniu przed ww. Sądem strona powodowa konsekwentnie i w sposób nie budzący jakichkolwiek wątpliwości wywodziła swe roszczenia o zapłatę odszkodowania i zadośćuczynienia za krzywdę z okoliczności wydania przez Kierownika Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy (...) w C. ostatecznej decyzji administracyjnej z dnia 3 czerwca 2003 roku, nr (...)/ (...), którą odmówiono powódce przyznania zasiłku stałego od dnia 1 czerwca 2003 roku, w ocenie powódki wbrew przepisom art. 27 ust 1 ustawy o pomocy społecznej, co skutkowało niezgodnością tej decyzji prawem.

W odniesieniu do twierdzeń apelacji, co do podstawy faktycznej powództwa, zakreślającej jego ramy i dalej zakres rozpoznania sprawy przez sąd, stosownie do normy prawnej zawartej w art. 321 § 1 kpc, wskazać należy, że rozszerzanie owej podstawy, do czego zdaje się zmierzać apelująca, stanowiłoby niedopuszczalną w postępowaniu apelacyjnym, w rozumieniu art. 383 kpc, zmianę powództwa.

Tak określona treść powództwa miała przesądzające znaczenie dla rozstrzygnięcia w sprawie.

Skoro, bowiem powódka wywodziła swe roszczenia z faktu wydanej niezgodnie z prawem - bez podstawy prawnej, ostatecznej decyzji administracyjnej z dnia 3 czerwca 2003 roku, to zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, do takiego zdarzenia powstałego przed dniem wejścia w życie tej ustawy (1 września 2004 roku) stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420<sup>1</sup>, art. 420<sup>2</sup> i art. 421 kc, oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 kpa., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy.

W wyroku z dnia 21 czerwca 2012 roku (II CSK 399/11, LEX nr 1216848) Sąd Najwyższy w sposób nie budzący żadnych wątpliwości stwierdził, że nie tylko art. 160 § 1, 2, i 3, ale i art. 160 § 6 kpa ma na podstawie art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) zastosowanie w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej podjętymi przed 1 września 2004 roku ostatecznymi decyzjami administracyjnymi, których nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 kpa stwierdzono po tym dniu.

Wskazania wymaga, że wadliwość decyzji na którą powołuje się skarżąca, co do zasady mogła stanowić podstawę do stwierdzenia jej nieważności lub wydania z naruszeniem art. 156 § 1 kpa.

Ten ostatni przepis w punktach 2 i 3 głosi, że organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, jak również dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną.

Co istotne i przesądzające, zgodnie z art. 160 § 1 kpa, w brzmieniu sprzed 1 września 2004 roku, stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Z kolei wedle § 4 tego art. o odszkodowaniu przysługującym od organu

wymienionego w § 1 orzeka organ administracji publicznej, który stwierdził nieważność decyzji z powodu naruszenia przepisu art. 156 § 1 albo stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że została ona wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1. Jednocześnie § 5 powyższego artykułu stanowił, iż strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania przez organ administracji publicznej wymieniony w § 4, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, może wnieść powództwo do sądu powszechnego.

W okolicznościach sprawy nie budzi żadnych wątpliwości, że w odniesieniu do przedmiotowych roszczeń powódki nie zapadła dotychczas żadna decyzja administracyjna, przewidziana w art. 156 § 4 kpa, co skutkuje koniecznością uznania, że zachodzi czasowa niedopuszczalność drogi sądowej, w rozumieniu art. 199 § 1 pkt 1 kpc i dalej nieważność postępowania, normowana w art. 379 pkt 1 kpc.

Niezależnie od powyższych rozważań uwypuklić należy, że w okolicznościach sprawy, powództwo o zapłatę odszkodowania i zadośćuczynienia tak czy inaczej nie zasługiwałoby na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 417 § 1 kc w jego pierwotnym brzmieniu, obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2004 roku, Skarb Państwa i odpowiednio jednostka samorządu terytorialnego (art. 420<sup>1</sup> kc) ponosiły odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Podkreślenia i przypomnienia wymaga, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 roku (SK 18/00, OTK 2001/8/256) uznał za niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP art. 418 kc, jednocześnie uznając, iż art. 417 § 1 kc rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy w okresie do dnia 31 sierpnia 2004 roku dla przypisania Skarbowi Państwa względnie Gminie odpowiedzialności deliktowej konieczne było łączne spełnienie następujących przesłanek:

1. powstanie szkody;
2. wyrządzenie szkody czynem niedozwolonym polegającym na bezprawnym działaniu lub zaniechaniu funkcjonariusza publicznego przy wykonywaniu władzy publicznej.
3. normalny związek przyczynowy pomiędzy działaniem lub zaniechaniem a wyrządzoną szkodą.

W tym kontekście podstawowe znaczenie w sprawie miała okoliczność, że powódka odpowiedzialność pozwanej, jak to już wskazano powyżej, wiąże z wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej z dnia 3 czerwca 2003 roku.

Wylimitowanie z porządku prawnego art. 418 kc co do zasady skutkować musiało przyjęciem, że zagadnienie odpowiedzialności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia niezgodnego z prawem, z braku regulacji szczególnej, winno być rozpatrywane na gruncie art. 417 kc i art. art. 420<sup>1</sup> kc. Należy jednak uwzględnić, że nie może to dotyczyć sytuacji, gdy odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez jej funkcjonariusza uregulowana była w przepisach szczególnych, co wynikało z obowiązującego wówczas art. 421 kc.

Takim przepisem szczególnym był wówczas właśnie wskazany już art. 160 kpa, który regulował odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 kpa albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym (vide uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2006 roku, III CZP 125/05, OSNC 2006/12/194) była to jedyna podstawa prawna odpowiedzialności za szkodę powstałą na skutek wydania ostatecznej decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 156 § 1 kpa.

Tak więc, aby poszkodowany, tu powódka, mógł dochodzić roszczenia od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, musi nastąpić stan faktycznego o dość złożonej strukturze, albowiem jakkolwiek zdarzeniem wyrządzającym szkodę jest wydanie decyzji wzruszającej prawo, to jednak drogę do dochodzenia odszkodowania

otwiera dopiero stwierdzenie nieważności decyzji lub jej wydania z naruszeniem prawa i następuje to od dnia, w którym ta ostatnia decyzja stała się ostateczna. Wymienione zdarzenia – które są od siebie czasowo odległe – składają się na tzw. zdarzenia prawne złożone.

W niniejszej sprawie nie budzi żadnej wątpliwości i jest bezsporne, że decyzja Kierownika Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy (...) w C. z dnia 3 czerwca 2003 roku, nr (...) / (...), od której powódka nie wniosła odwołania, posiada status ostatecznej i nie została do chwili obecnej w żaden sposób wzruszona, to jest nie doszło do stwierdzenia jej nieważności w trybie art. 156 kpa ani do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa w trybie art. 158 kpa i wreszcie do wznowienia postępowania i uchylecia tej decyzji w drodze wznowienia postępowania. Tym samym nie zostały spełnione konieczne przesłanki, warunkujące dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w trybie art. 160 kpa, gdyż brak jest przewidzianego przez ten przepis swoistego prejudykatu, stanowiącego jednocześnie materialnoprawną przesłankę powództwa.

Konkludując, przyjąć trzeba, że nie została spełniona podstawowa przesłanka warunkująca przypisanie pozwanej odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną na skutek wydania decyzji z dnia 3 czerwca 2003 roku, jaką jest bezprawność działania pozwanej polegająca na niezgodności z prawem oznaczonej wyżej decyzji.

Podkreślić należy, że wymóg uprzedniego stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem decyzji administracyjnej stanowiącej zdarzenie, z którą poszkodowany wiąże obowiązek naprawienia szkody – powoduje, że Sąd orzekający w sprawie o odszkodowanie nie może samodzielnie badać, czy dana decyzja jest zgodna z prawem.

Z tego względu zbędne jest badanie i prowadzenie rozważań, czy zostały spełnione wyspecyfikowane powyżej pozostałe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej za szkodę wyrządzoną wydaniem przedmiotowej decyzji administracyjnej.

Na marginesie wskazać jeszcze można, że również w świetle obecnie obowiązującego uregulowania art. 417<sup>1</sup> § 2 kc dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej jest uzależnione od uprzedniego stwierdzenia jej niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu. Chodzi tu analogicznie o stwierdzenie nieważności decyzji z powodu kwalifikowanych naruszeń określonych w art. 156 § 1 kpa lub o stwierdzenie - w sytuacji, o której mowa w art. 158 § 2 kpa - wydania decyzji z takimi kwalifikowanymi naruszeniami prawa.

Podobnie zbędnym jest odnoszenie się do podniesionego przez pozwaną zarzutu przedawnienia i jego ocenianie w świetle normy prawnej zawartej w art. 5 kc.

Mając na uwadze wszystko powyższe, na podstawie art. 386 § 3 kpc, orzeczono jak w sentencji postanowienia.