



Sygn. akt I CSK 474/13

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 24 czerwca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jan Górowski (przewodniczący)  
SSN Marta Romańska (sprawozdawca)  
SSN Hubert Wrzeszcz

w sprawie z powództwa Z. C.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M.  
o odszkodowanie,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 24 czerwca 2014 r.,  
skargi kasacyjnej pozwanego  
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]  
z dnia 26 marca 2013 r.,

**oddala skargę kasacyjną.**

## UZASADNIENIE

Powódka Z. C. wniosła o zasądzenie na jej rzecz od Skarbu Państwa - Wojewody M. kwoty 1.210.600 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu tytułem odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwych decyzji administracyjnych o sprzedaży lokali mieszkalnych nr 3, 8, 12, 15 i 19 w należącym niegdyś do jej ojca T. J. budynku przy ul. R. [...], położonym na nieruchomości objętej działaniem dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: „dekret o gruntach warszawskich”), o których wydaniu z naruszeniem prawa orzekło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzjami z 30 listopada 2007 r. i 28 grudnia 2007 r. Jako podstawę roszczenia wskazała art. 417 § 2 k.c.

Pozwany Skarb Państwa - Wojewoda ostatecznie wniósł o oddalenie powództwa. Zarzucił, że źródłem szkody powódki mogło być jedynie orzeczenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 30 września 1964 r. utrzymujące w mocy decyzję Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z 5 marca 1953 r. w przedmiocie odmowy przyznania powódce prawa własności czasowej do nieruchomości. Pozwany zarzucił, że roszczenie powódki przedawniło się, gdyż przewidziany przez art. 160 § 6 k.p.a. trzyletni termin przedawnienia należy liczyć od 26 lipca 1999 r., kiedy to stała się ostateczna decyzja Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdzająca nieważność decyzji z 30 września 1964 r.

Wyrokiem z 29 grudnia 2012 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 1.210.600 zł z ustawowymi odsetkami od 8 listopada 2008 r. i kwotę 13.941,26 zł tytułem zwrotu kosztów procesu oraz oddalił powództwo w pozostałym zakresie.

Sąd Okręgowy ustalił, że zabudowana 4-kondygnacyjnym budynkiem mieszkalnym nieruchomość położona przy ul. R. [...], liczba hip. nr [...], stanowiąca własność T. J., została objęta działaniem dekretu o gruntach warszawskich i z dniem jego wejścia w życie (21 listopada 1945 r.) przeszła na własność Gminy m.st. Warszawy. Następnie, na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z 20 marca 1950 r.

o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130), nieruchomości ta stała się własnością Skarbu Państwa. T. J. zmarł 9 maja 1946 r., a 24 czerwca 1948 r. wdowa po nim – M. J. złożyła w imieniu niepełnoletniej wówczas powódki wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do tej nieruchomości. Decyzją z 5 marca 1956 r. Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie odmówiło uwzględnienia tego wniosku. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z 30 września 1964 r. Do protokolarnego przejęcia nieruchomości doszło 4 lutego 1965 r. Na podstawie umów zawartych w wykonaniu decyzji administracyjnych z 22 kwietnia 1976 r., z 28 grudnia 1978 r., z 27 sierpnia 1980 r., z 18 sierpnia 1981 r., z 22 czerwca 1989 r. i z 28 lutego 1990 r. dotychczasowym najemcom sprzedano lokale nr 3, 8, 12, 15 i 19 znajdujące się w budynku przy ul. R. Lokal nr 7 został sprzedany powódce i jej mężowi. Z dniem 27 maja 1990 r. nieruchomości gruntowa przy ul. R. [...] stała się własnością Dzielnicy - Gminy Warszawa – [...], co potwierdził Wojewoda Warszawski decyzjami z 22 maja 1991 r. i z 30 stycznia 1996 r.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z 26 lipca 1999 r., wydaną po rozpoznaniu wniosku powódki z 28 kwietnia 1995 r., stwierdził nieważność decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z 30 września 1964 r. Decyzją z 30 czerwca 2004 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie po rozpoznaniu odwołania Z. C., uchyliło decyzję Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z 5 marca 1956 r. i przekazało sprawę wszczętą na wniosek z 24 czerwca 1948 r. do ponownego rozpoznania przez Prezydenta m.st. Warszawy. Z dniem 1 czerwca 2005 r. powódce wydano budynek przy ul. R. [...] z wyłączeniem sprzedanych lokali nr 3, 7, 8, 12, 15 i 19 oraz części wspólnych. Decyzją z 23 lutego 2006 r. Prezydent m.st. Warszawy ustanowił na rzecz Z. C. na 99 lat prawo użytkowania wieczystego udziału 55724/86280 we własności działki ewidencyjnej nr 40, obręb [...], ujawnionej w KW nr [...], o powierzchni 323 m<sup>2</sup> oraz działki ewidencyjnej nr 37/1, obręb [...], ujawnionej w KW nr [...], o powierzchni 239 m<sup>2</sup>, przy ul. R. [...]; ustalił czynsz symboliczny z tytułu ustanowienia tego prawa oraz odmówił ustanowienia użytkowania wieczystego udziału wynoszącego 30556/86280 części działki nr 40, ujawnionej w KW nr [...], oddanej w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali mieszkalnych nr 3, 7, 8, 12, 15 i 19 w budynku przy

ul. R. [...].

Decyzjami z 30 listopada 2007 r. i 28 grudnia 2007 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie stwierdziło, że decyzje w przedmiocie sprzedaży lokali nr 3, 8, 12, 15 i 19 zostały wydane z naruszeniem prawa. Wartość tych pięciu lokali według ich stanu z dat sprzedaży i aktualnych cen, a także z uwzględnieniem obciążenia obligatoryjnym prawem najmu, wynosi 1.210.600 zł.

W ocenie Sądu Okręgowego powództwo zasługiwało na uwzględnienie co do żądania zasądzenia kwoty 1.210.600 zł tytułem odszkodowania stanowiącego równowartość lokali mieszkalnych nr 3, 8, 12, 15 i 19 w budynku przy ul. R. [...], których własność powódka utraciła po ich sprzedaży najemcom. Zdaniem Sądu Okręgowego źródłem tak określonej szkody powódki była decyzja Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawie z 5 marca 1956 r., utrzymana w mocy przez Ministra Gospodarki Komunalnej decyzją z 30 września 1964 r. Odmowa przyznania własności czasowej do nieruchomości spowodowała w konsekwencji przejście budynku na własność Gminy, a następnie Skarbu Państwa, który wobec tego mógł swobodnie rozporządzić znajdującymi się w tym budynku lokalami mieszkalnymi, działając wówczas w dobrej wierze w zakresie przysługującego mu prawa własności. W sprawie niniejszej zaistniał zatem łańcuch przyczyn, które doprowadziły do odjęcia powódce prawa własności przedmiotowych lokali, przy czym podstawowym zdarzeniem sprawczym było wydanie decyzji z 5 marca 1956 r. utrzymanej w mocy decyzją z 30 września 1964 r. Zbycie lokali na rzecz osób trzecich wywołało nieodwracalne skutki prawne, które ostatecznie uniemożliwiły uwzględnienie wniosku powódki o przyznanie udziału w użytkowaniu wieczystym gruntu. Decyzja nadzorcza dotycząca stanowiącej źródło szkody decyzji z 5 marca 1956 r. została wydana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze 30 czerwca 2004 r., a zatem, zgodnie z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.), w sprawie znajduje zastosowanie art. 160 k.p.a., według którego do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420<sup>1</sup>, art. 420<sup>2</sup> i art. 421 k.c. oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia jej wejścia w życie.

W ocenie Sądu Okręgowego, spełnione zostały także pozostałe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego. Powódka poniosła szkodę, gdyż odmówiono jej przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości gruntowej przy ul. R., co skutkowało przejściem własności budynku na nim postawionego na rzecz Gminy, a potem – z mocy ustawy w 1950 r. – na rzecz Skarbu Państwa. O istnieniu bezpośredniego związku przyczynowego między tak opisaną szkodą a decyzją z 5 marca 1956 r. świadczy wynik testu prowadzonego z zamiarem uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem (wyrok Sądu Najwyższego z 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, niepubl.). Alternatywnym zgodnym z prawem zachowaniem się właściwego organu administracji było przyznanie powódce prawa własności czasowej do nieruchomości należącej poprzednio do jej ojca, gdyż to zapobiegłoby utracie własności posadowionego na gruncie budynku, a co za tym idzie – także lokali znajdujących się w tym budynku.

Sąd uznał, że podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczenia stanowi nadużycie prawa podmiotowego. Powódka uzyskała wiedzę o braku możliwości odzyskania prawa własności lokali nr 3, 8, 12, 15 i 19, gdy 1 czerwca 2005 r. został jej fizycznie wydany budynek przy ul. R. bez tych lokali i bez przypadającego na nie udziału w nieruchomości wspólnej. Gdyby liczyć trzyletni termin przedawnienia od tej daty, to wniesienie powództwa byłoby tylko nieznacznie spóźnione. Z uwagi na znaczne różnice stanowisk co do zasad dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkody wywołane wydaniem decyzji na podstawie dekretu o gruntach warszawskich, powódka mogła pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu, że dla dochodzenia odszkodowania za sprzedaż lokali konieczne jest uprzednie przeprowadzenie postępowań administracyjnych w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji wydanych w latach 1976 - 1990.

Odsetki od kwoty przyznanego powódce odszkodowania Sąd Okręgowy zasądził od 8 listopada 2008 r., tj. od dnia następującego po dniu doręczenia reprezentującej pozwanego Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa odpisu pozwu w niniejszej sprawie, co było równoważne z wezwaniem do spełnienia świadczenia (art. 481 k.c. w zw. z art. 454 k.c.).

Wyrokiem z 26 marca 2013 r., wydanym w częściowym uwzględnieniu apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego z 29 czerwca 2012 r., Sąd Apelacyjny zmienił ten wyrok w pkt 1 w ten sposób, że oddalił powództwo o odsetki od zasądzonej kwoty za okres od 8 listopada 2008 r. do 28 czerwca 2012 r., oddalił apelację w pozostałej części i orzekł o kosztach postępowania.

Za zasadny uznał Sąd Apelacyjny zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 321 § 1 k.p.c. poprzez orzeczenie poza ramami podstawy faktycznej, na której powódka oparła roszczenie. Konsekwentnie bowiem wskazywała ona, że dochodzi odszkodowania za szkodę wyrządzoną bezprawnymi decyzjami administracyjnymi o sprzedaży pięciu lokali mieszkalnych w budynku na nieruchomości należącej niegdyś do jej ojca, o bezprawności której orzeczono decyzjami nadzorczymi z 30 listopada 2007 r. i 28 grudnia 2007 r. Jeśli Sąd Okręgowy uznał, że z tych decyzji administracyjnych nie wynika szkoda powódki w postaci utraty prawa własności pięciu lokali mieszkalnych i nie ma między tymi decyzjami a tak postrzeganą szkodą związku przyczynowego, to powinien powództwo oddalić, zamiast orzekać o roszczeniu powódki biorąc za podstawę inne zdarzenie, z którego w jego ocenie wynikła szkoda. Mimo tego uchybienia zaskarżony wyrok zasadniczo odpowiada prawu, a decyduje o tym odmienna od przyjętej przez Sąd Okręgowy ocena związku przyczynowego między szkodą w postaci utraty prawa do części budynku należącego do poprzednika prawnego powódki, obejmującego lokale objęte decyzjami o ich sprzedaży, a bezprawnymi decyzjami o takiej sprzedaży. Sąd Apelacyjny nie podzielił poglądu, że decyzje te stanowiły następstwo odmowy przyznania powódce prawa własności czasowej i nie były źródłem szkody, której naprawienia dochodzi powódka.

W wyrokach z 4 października 2012 r., I CSK 665/11 (niepubl.) i z 15 lutego 2013 r., I CSK 332/12 (niepubl.), wydanych w sprawach o podobnych do niniejszego stanach faktycznych, Sąd Najwyższy przyjął, że związek przyczynowy może występować jako normalny również wtedy, gdy pewne zdarzenie stworzyło warunki powstania innych zdarzeń, z których dopiero ostatnie stało się bezpośrednią przyczyną szkody (tzw. wielocząłowy związek przyczynowy). Każde z takich zdarzeń można traktować jako samodzielne źródło szkody z punktu widzenia art. 361 § 1 k.c.

Decyzja z 5 marca 1956 r. skutkowała niepowiększeniem majątku powódki o nowy element majątkowy (własność czasową), ale nie eliminowała możliwości uzyskania tego prawa w przyszłości. Tymczasem nowe delikty administracyjne w postaci decyzji o sprzedaży lokali doprowadziły do trwałego i definitywnego usunięcia z majątku powódki przysługującego jej prawa majątkowego. Stwierdzenie nieważności decyzji z 5 marca 1956 r. pozwala przyjąć, że zdarzenie bezprawne wywołujące szkodę nastąpiło w okresie, gdy powódka miała uprawnienie do uzyskania prawa majątkowego zgodnie ze złożonym wnioskiem. Wyodrębnienie źródła szkody powódki (wadliwych decyzji o sprzedaży lokali) i postaci tej szkody (definitywna utrata pięciu lokali mieszkalnych) pozwala na konstruowanie związku przyczynowego także między tymi zdarzeniami. Wielozłożony związek przyczynowy nie wyłącza przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej jeżeli pomiędzy jego poszczególnymi ogniwami zachodzi zależność przyczynowa adekwatna. W wyniku działania wielości przyczyn powstał jeden skutek w postaci szkody powódki wyrażającej się w utracie prawa do części nieruchomości. Niepodzielność skutku oznacza też, że nie można wyodrębnić w nim określonych części, które stanowiłyby wyłączny rezultat działania jednej tylko przyczyny. Taki stan rzeczy zaś powoduje, że powódka była uprawniona do domagania się odszkodowania z powołaniem się na przyczynę drugą, czyli do twierdzenia, że źródłem jej szkody są decyzje o sprzedaży lokali.

W ocenie Sądu Apelacyjnego powódka wykazała zatem istnienie związku przyczynowego między bezprawnymi decyzjami administracyjnymi w sprawie sprzedaży osobom trzecim lokali nr 3, 8, 12, 15 i 19 w budynku przy ul. R. 14a w W. a szkodą w postaci utraty prawa własności tychże lokali i związanego z nimi prawa użytkowania wieczystego, a tym samym dowiodła słuszności podstawy faktycznej żądania. Osoby nie biorące udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z naruszeniem prawa określonym w art. 156 § 1 k.p.a. są również uprawnione do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Roszczenie odszkodowawcze powódki nie jest przedawnione, gdyż termin do jego dochodzenia należy liczyć zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. od daty wydania decyzji nadzorczych stwierdzających wydanie z naruszeniem prawa decyzji o sprzedaży lokali. Decyzje te zapadły w listopadzie i grudniu 2007 r., a pozew powódka wniosła

7 sierpnia 2008 r.

Sąd Apelacyjny za zasadne uznał zarzuty apelującego skierowane przeciwko rozstrzygnięciu o odsetkach od zasądzonego świadczenia. W razie ustalenia odszkodowania zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 363 § 2 k.c., to jest według cen z chwili wyrokowania, należy się ono w tej wysokości i od tej chwili można mówić o opóźnieniu dłużnika w zapłacie odszkodowania ustalonego według tych cen i w konsekwencji dopiero od tej chwili można zasądzić od niego odsetki za opóźnienie (uchwała Sądu Najwyższego z 6 września 1994 r., III CZP 105/94, OSNC 1995, nr 2, poz. 26).

Pozwany zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego z 26 marca 2013 r. skargą kasacyjną w części co do rozstrzygnięcia w pkt 1, w zakresie, w jakim Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego z 29 czerwca 2012 r. i zarzucił, że orzeczenie to zapadło z naruszeniem prawa materialnego (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.), to jest art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 363 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 5, art. 2 i art. 8 dekretu o gruntach warszawskich przez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że wydanie decyzji o sprzedaży lokali mieszkalnych nr 3, 8, 1, 15 i 19 w budynku przy ul. R. może być kwalifikowane jako zdarzenie wyrządzające szkodę w majątku powódki w postaci utraty prawa własności tych lokali.

Pozwany wniósł o zmianę wyroku w zaskarżonej części poprzez uwzględnienie jego apelacji i oddalenie powództwa w całości, a ewentualnie o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Powódka zidentyfikowała szkodę, której naprawienia dochodziła w procesie jako uszczerbek w jej majątku polegający na utracie części należącego do jej poprzednika prawnego budynku (pięciu lokali mieszkalnych) i utracie możliwości ustanowienia na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego związanego z tymi lokalami. Źródła szkody upatrywała w wydaniu decyzji o sprzedaży lokali w budynku na nieruchomości przy ul. R. [...], chociaż wskazała też na ciąg zdarzeń



poprzedzających ich wydanie, jako tworzący warunki do powstania szkody, jak i ciąg zdarzeń późniejszych, które doprowadziły do wydania decyzji potwierdzających bezprawność decyzji o sprzedaży lokali, co otworzyło jej drogę do skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

Nieruchomość przy ul. R., do której tytuł prawny przysługiwał poprzednikowi prawnemu powódki, została objęta działaniem dekretu o gruntach warszawskich i na podstawie art. 1 tego dekretu, z dniem jego wejścia w życie, tj. 21 listopada 1945 r., przeszła na własność gminy m.st. Warszawa. Zgodnie z art. 5 dekretu o gruntach warszawskich budynki pozostawały odrębnym od gruntu przedmiotem własności byłych właścicieli gruntu, do czasu rozstrzygnięcia ich wniosków o przyznanie im prawa jego własności czasowej. Powódka 24 czerwca 1948 r., na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich, wystąpiła o przyznanie jej prawa wieczystej dzierżawy (użytkowania wieczystego) gruntu z nieruchomości przy ul. R. Właściwy organ administracji odmówił uwzględnienia tego wniosku decyzją z 5 marca 1956 r., utrzymaną w mocy przez organ drugiej instancji decyzją z 30 września 1964 r.

W kontekście tych zdarzeń trzeba stwierdzić, że poprzednik powódki utracił przysługujące mu prawo własności gruntu należącego do nieruchomości ul. R. nr [...] z dniem 25 listopada 1945 r. w związku z działaniem art. 1 dekretu o gruntach warszawskich, a prawo do budynku oraz ekspektatywę prawa własności czasowej gruntu – 30 września 1964 r., gdyż wydanie ostatecznej decyzji w sprawie przyznania tego prawa powódce wywołało skutek przewidziany przez art. 8 dekretu o gruntach warszawskich. Z tą datą właścicielem nieruchomości przy ul. Rejtana nr [...] stało się m.st. Warszawa, a następnie - na podstawie dalszych zdarzeń - Skarb Państwa i znowu m.st. Warszawa. Decyzja z 30 września 1964 r. spowodowała zatem w majątku powódki uszczerbek polegający na tym, że nie weszło do niego prawo, które mogła uzyskać oraz utraciła własność budynku, która w oderwaniu od prawa do gruntu mogła funkcjonować nie stale, lecz wyłącznie przez czas niezbędny do złożenia i rozpoznania wniosków o oddanie gruntu we własność czasową.

2. Powódka spowodowała wszczęcie postępowania o stwierdzenie

nieważności decyzji z 30 września 1964 r., zakończonego decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w Warszawie z 26 lipca 1999 r. stwierdzającą jej nieważność w całości. Postępowanie o takim przedmiocie dotyczy tej samej sprawy, w której organ administracji wydał decyzję w trybie zwykłym, lecz jego celem jest sprawdzenie, czy decyzja ta nie jest dotknięta którąś z kwalifikowanych wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. i jej wyeliminowanie z obrotu prawnego, o ile występowanie tej wady się potwierdzi, ale zarazem nie wystąpią przesłanki negatywne dla stwierdzenia nieważności decyzji określone w art. 156 § 2 k.p.a. W postępowaniu tym nie dochodzi do ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy zakończonej kontrolowaną decyzją, ale przed wydaniem decyzji stwierdzającej jej nieważność organ administracji musi poczynić ustalenia co do tego, jakie skutki wywołało jej wydanie i czy są one możliwe do odwrócenia wskutek stwierdzenia nieważności decyzji. Skoro stwierdzenie nieważności decyzji ma przywracać stan zgodny z prawem, to do wydania takiej decyzji powinno dojść wtedy, gdy wydanie orzeczenia na podstawie art. 156 k.p.a. może taki skutek spowodować. W przeciwnym wypadku organ administracji powinien ograniczyć się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa, a to rozstrzygnięcie nie wywołuje wstecznych skutków już choćby z tej przyczyny, że przesłanką jego wydania jest ustalenie, że decyzja dotknięta wadą wymienioną w art. 156 § 1 k.p.a. wywołała takie skutki prawne, których nie da się odwrócić.

Do stwierdzenia nieważności decyzji kończącej postępowanie o przyznanie powódce prawa własności czasowej do nieruchomości przy ul. R. doszło przed 1 września 2004 r., a zatem w okresie obowiązywania art. 160 k.p.a. W uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 31 marca 2010 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), Sąd Najwyższy wyjaśnił, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. W świetle art. 160 § 1 k.p.a. możliwość żądania naprawienia szkody otwiera się wprawdzie dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej, niemniej jednak jej źródłem jest wyłącznie wydanie decyzji wadliwej. Ostateczna decyzja nadzorcza stwierdza jedynie ziszczenie się koniecznej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej

przewidzianej w art. 160 k.p.a., a jej wydanie, jako działanie legalne i przywracające stan zgodny z prawem, nie może być uznane za element zdarzenia, z którym związane jest powstanie zobowiązania do naprawienia szkody.

Stwierdzenie nieważności decyzji drugoinstancyjnej wydanej w sprawie o przyznanie powódce prawa własności czasowej nieruchomości przy ul. R. spowodowało, że konieczne stało się rozpoznanie odwołania powódki od decyzji z 5 marca 1954 r., wydanej w tym postępowaniu w pierwszej instancji. Wydanie w stosunku do decyzji z 30 września 1964 r. takiego rozstrzygnięcia oznacza, że - w ocenie właściwego organu administracji - po wydaniu decyzji z 30 września 1964 r. w obrocie prawnym nie wystąpiły takie zdarzenia, które by utrwalały spowodowaną nią skutki i wykluczały ich odwrócenie, uniemożliwiając zarazem merytoryczne rozpoznanie wniosku powódki o przyznanie jej prawa własności czasowej do całego gruntu należącego do nieruchomości. Zasadność tego stanowiska nie może podlegać ocenie w postępowaniu przed sądem powszechnym, choć pośrednio nie sposób tej oceny uniknąć w związku z rozważaniem kwestii zdarzenia, z którego wynikła szkoda powódki i związku przyczynowego między nim i szkodą.

Decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji na zasadzie pewnej fikcji prawnej przypisuje się skutek wsteczny (działanie *ex tunc*), co w okolicznościach niniejszej sprawy musiałoby prowadzić do przyjęcia, że do czasu rozpoznania odwołania powódki od decyzji z 5 marca 1953 r. pozostaje ona właścicielką całego budynku na nieruchomości przy ul. R., niezależnie od tego, że pewne lokale w nim uzyskały już wcześniej status samodzielnych nieruchomości lokalowych, z których własnością związany został stosowny udział w użytkowaniu wieczystym gruntu. Osoby trzecie nabyły własność tych lokali zanim doszło do wydania decyzji z 26 lipca 1999 r. Organ administracji właściwy w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w sprawie o przyznanie powódce prawa własności czasowej gruntu nie zakwalifikował wydania decyzji administracyjnych o sprzedaży dotychczasowym najemcom lokali w budynku na nieruchomości ul. R. wraz z oddaniem im w odpowiednim udziale gruntu w użytkowanie wieczyste jako zdarzenia powodującego nieodwracalne skutki prawne. Przyjął zatem, że skutki te mogą być odwrócone przez stwierdzenie nieważności decyzji z 30 września 1964 r., a pogląd ten został przez organ administracji wyrażony z odwołaniem się do

uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96 (ONSA 1997, nr 2, poz. 49).

Niezależnie od tego, jak ocenić rozstrzygnięcie zawarte w decyzji z 26 lipca 1999 r., to niewątpliwie w płaszczyźnie procesowej jego wydanie sprawiło, że po wyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji z 30 września 1964 r. kończącej postępowanie odwoławcze w sprawie wszczętej na wniosek powódki z 24 czerwca 1948 r., zaszła konieczność zakończenia tego postępowania orzeczeniem co do istoty sprawy. Skutek wsteczny przypisywany decyzji stwierdzającej nieważność decyzji wydanej w zwykłym postępowaniu jurysdykcyjnym sprawił, że powódka - wobec nieuchylenia dekretu o gruntach warszawskich - znalazła się w takiej sytuacji, że ponownego rozpoznania wymagał jej wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu, przy założeniu, iż na powrót przysługuje jej własność budynku posadowionego na nim. Ponowne rozpoznanie wniosku powódki powinno zatem doprowadzić do przyznania jej prawa, którego ekspektatywę utraciła z momentem, gdy została wydana decyzja z 30 września 1964 r. Uwzględnienie wniosku powódki wyłaczyłoby możliwość przyjęcia, że decyzja z 30 września 1964 r. wywołała w jej majątku szkodę w zidentyfikowanej przez nią postaci. Ponowne rozstrzygnięcie o istocie sprawy wszczętej na wniosek z 24 czerwca 1948 r. zapadło 23 lutego 2006 r., lecz organ administracji tylko w części uwzględnił ten wniosek, a w części odmówił jego uwzględnienia. Przywrócenie stanu zgodnego z prawem decyzją z 26 lipca 1999 r. otwierało drogę do wprowadzenia do majątku powódki tego, co do niego nie weszło w związku z wadą tkwiącą w decyzji z 30 września 1964 r.

Charakterystyczne przy tym, że odmowa uwzględnienia wniosku powódki w postępowaniu drugoinstancyjnym nastąpiła z odwołaniem się do okoliczności poprzedzających wydanie decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji z 30 września 1964 r. (a nie do okoliczności, które by nastąpiły w okresie od 26 lipca 1999 r. do 23 lutego 2006 r.) i to takich, które powinny być zniesione przez materialnoprawne skutki decyzji z 26 lipca 1999 r. o stwierdzeniu nieważności decyzji z 30 września 1964 r., o ile decyzja z 26 lipca 1999 r. miałaby te skutki wywołać.

Decyzja z 23 lutego 2006 r. ma charakter „zwykłej” decyzji kończącej w drugiej instancji postępowanie w sprawie administracyjnej (nie jest decyzją nadzorczą, jak nazwał ją Sąd Okręgowy). Decyzja ta nie ma cech prejudykatu dla odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę spowodowaną jakimś innym aktem administracyjnym ani też w stosunku do niej nie zapadło orzeczenie (administracyjne czy sądowe), które by świadczyło o jej niezgodności z prawem.

Stwierdzenie nieważności decyzji z 30 września 1964 r. i ponowne rozpoznanie wniosku o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości przy ul. R. jej poprzedniemu właścicielowi wyeliminowało po stronie powódki szkodę wywołaną decyzją z 30 września 1964 r. w tej postaci, której mogło dotyczyć roszczenie odszkodowawcze wywodzone z art. 160 § 1 k.p.a. tylko częściowo. W postępowaniu odwoławczym okazało się bowiem, że zdarzenia, które nastąpiły po wydaniu decyzji z 30 września 1964 r. w taki sposób kształtują stan prawny nieruchomości przy ul. R., że nie jest możliwe uwzględnienie wniosku powódki o oddanie jej tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Niewątpliwie zatem z decyzji z 23 lutego 2006 r. powódka dowiedziała się, że nie uzyska prawa użytkowania wieczystego do tego udziału we własności gruntu, który już wcześniej, w związku z umowami zawartymi w wykonaniu decyzji zezwalających na wyodrębnienie i sprzedaż lokali, został związany z prawami odrębnej własności lokali ustanowionymi w budynku na nieruchomości przy ul. R. Skoro jednak o nieważności decyzji z 30 września 1964 r. orzeczono w całości, a nie w części, to powódka miała podstawy przypuszczać, że jakiegokolwiek zdarzenie zaistniałe w okresie pomiędzy 30 września 1964 r. a 26 lipca 1999 r. nie będzie stało na przeszkodzie merytorycznemu rozpoznaniu jej wniosku z 24 czerwca 1948 r., przy założeniu, że skutek *ex tunc* decyzji z 26 lipca 1999 r. pozwala uwzględnić przy rozpoznawaniu sprawy w drugiej instancji taki stan prawny nieruchomości, w jakim pozostawała ona 30 września 1964 r.

Z tożsamyh przyczyn w wyroku z 23 września 2009 r., I CSK 96/09 (niepubl.), Sąd Najwyższy uznał, że stwierdzenie przed 1 września 2004 r. nieważności orzeczenia administracyjnego odmawiającego uwzględnienia wniosku zgłoszonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich, otwiera możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego wobec Skarbu Państwa

dopiero wtedy, gdy po ponownym rozpatrzeniu tego wniosku gmina odmówi ustanowienia użytkownika wieczystego gruntu (art. 7 ust. 1 lub ust. 4 dekretu o gruntach warszawskich), a w wyroku z 13 października 2010 r., I CSK 25/10 (niepubl.), Sąd Najwyższy przyjął, że dopiero nieprzyznanie wnioskodawcy gruntu zamiennego zgodnie z art. 7 ust. 4 dekretu o gruntach warszawskich otwiera drogę do dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa na podstawie art. 160 k.p.a.

3. Gdy okazało się, że nie jest możliwe oddanie powódce w użytkowanie wieczyste całego gruntu w obrębie nieruchomości przy ul. R., doszło z jej inicjatywy do wszczęcia postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji z 22 kwietnia 1976 r., z 28 grudnia 1978 r., z 27 sierpnia 1980 r., z 18 sierpnia 1981 r., z 22 czerwca 1989 r. i z 28 lutego 1990 r., a po ich zakończeniu okazało się, że oczywiście nie jest możliwe wyeliminowanie z obrotu prawnego skutków spowodowanych ich wydaniem. Trzeba podkreślić, że skutków tych nie dałoby się wyeliminować z obrotu prawnego nawet gdyby organ administracji stwierdził nieważność powyższych decyzji, gdyż powstały one nie tylko w związku z ich wydaniem, ale i na podstawie umów zawieranych w obrocie cywilnoprawnym oraz na podstawie działania przepisów prawa. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wypracowany został pogląd, że nawet uchylenie ostatecznej decyzji organu administracji po zawarciu na jej podstawie umowy sprzedaży nieruchomości nie powoduje samo przez się nieważności tej umowy; jednakże okoliczności, z powodu których uchylenie nastąpiło, mogą mieć znaczenie dla oceny w świetle prawa cywilnego ważności umowy sprzedaży lub dopuszczalności uchylenia się od skutków prawnych zawartego w niej oświadczenia woli (tak w uchwale Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64, OSNC 1964, nr 12, poz. 244; por. też uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 211). Gdyby Skarb Państwa ujawniony w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości przy ul. R. nie był jej właścicielem w dacie wyodrębnienia lokali i przenoszenia ich własności na najemców, to i tak kupujący nabyliby własność lokali w związku z tą czynnością i po jej ujawnieniu w księdze wieczystej (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 lutego 2011 r., III CZP 90/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 76).

Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji należące do kategorii

postępowań nadzwyczajnych - kontrolnych może być wszczęte z urzędu albo na wniosek strony (art. 157 § 1 k.p.a.). Status strony w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym determinowany jest - co do zasady - normami prawa materialnego (administracyjnego lub cywilnego), które decydują o istnieniu interesu prawnego konkretnej osoby w konkretnej sytuacji faktycznej w uzyskaniu rozstrzygnięcia o jej prawach i obowiązkach oraz kształtują jego treść (art. 28 k.p.a.). Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest wprawdzie postępowaniem odrębnym od postępowania zakończonego wydaniem decyzji, o której legalności ma orzec organ nadzoru, ale dotyczy tego samego stosunku materialnoprawnego co decyzja wydana w postępowaniu zwykłym. Co do zasady, krąg osób będących stronami w postępowaniu prowadzonym w trybie zwykłym pokrywa się z kręgiem osób będących stronami w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzwyczajnym z tego właśnie powodu, że u podstaw postępowania nadzwyczajnego leży decyzja wydana w trybie zwykłym, a zatem i stosunek materialnoprawny nią ukształtowany. W pewnych sytuacjach może się jednak zdarzyć, że w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzwyczajnym wezmą udział inne osoby niż występujące w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną. Uprawnienie do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji przysługuje bowiem także osobie, która powinna korzystać ze statusu strony w postępowaniu administracyjnym zakończonym kwestionowaną decyzją, a która bez własnej winy w postępowaniu tym nie brała udziału. Pozbawienie takiej osoby możliwości działania w postępowaniu administracyjnym stanowi wadę uzasadniającą wznowienie postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.), ale - w zgodzie z poglądem utrwalonym w doktrynie i w orzecznictwie - postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji stosowane jest z wyprzedzeniem postępowania o wznowienie postępowania, gdyż dotyczy tak istotnych wad materialnoprawnych decyzji, które uzasadniają jej wyeliminowanie z obrotu prawnego, bez podejmowania właściwych dla wznowienia postępowania czynności zmierzających do ustalenia, czy konkretne uchybienie wpłynęło na wynik sprawy i w jaki sposób sprawa powinna się zakończyć po wyeliminowaniu uchybienia.

Nie do sądu powszechnego, lecz do organów administracji należy ocena legitymacji osób występujących jako strony w administracyjnym postępowaniu

jurysdykcyjnym. Dostrzegając brak legitymacji do domagania się stwierdzenia nieważności decyzji przez konkretną osobę niemającą w nim statusu strony w rozumieniu art. 157 § 2 k.p.a., właściwy organ powinien odmówić wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji na jej wniosek (art. 157 § 3 k.p.a.; obecnie powinien zastosować art. 61a k.p.a. i orzec w tym przedmiocie w formie postanowienia). Równocześnie jednak, jeżeli istnieje podejrzenie występowania w decyzji którejś z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., organ ten może wszcząć z urzędu postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji, zapewniając możliwość udziału w nim wszystkim stronom.

Z powyższych przyczyn w uchwale z 21 czerwca 2012 r., III CZP 28/12 (OSNC 2013, nr 1, poz. 6) i wcześniej w wyrokach z 11 maja 2011, I CSK 289/10 (niepubl.) i z 13 kwietnia 2012 r., I CSK 402/11 (niepubl.), Sąd Najwyższy przyjął, że osoby niebiorące udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z naruszeniem prawa określonym w art. 156 § 1 k.p.a. są również uprawnione do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Pojęcie „strona” użyte w art. 160 § 1 k.p.a. należy bowiem oceniać przy uwzględnieniu interesu prawnego do uczestnictwa w postępowaniu zakończonym wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej będącej przedmiotem postępowania nadzorczego. Stwierdzenie w postępowaniu nadzorczym nieważności decyzji lub wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. powoduje, że tracą na znaczeniu m.in. ustalenia organu administracji dotyczące stron postępowania zakończonego jej wydaniem, zatem sąd w postępowaniu o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. - przy ocenie, czy powodowi, jego poprzednikowi prawnemu, przysługiwał status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniu, w którym zapadła taka decyzja - nie jest w tym zakresie związany ustaleniami wadliwej decyzji; jest uprawniony do brania pod uwagę okoliczności, które były podstawą wydania decyzji nadzorczej.

Powódka nie była stroną w postępowaniach administracyjnych zmierzających do wydania decyzji zezwalających na sprzedaż lokali w budynku przy ul. R., gdyż w czasie ich prowadzenia nie miała żadnych praw i roszczeń do tej nieruchomości (poza własnym roszczeniem o sprzedanie jej lokalu, który wówczas wynajmowała od Skarbu Państwa), ale gdyby decyzja z 26 lipca 1999 r. o stwierdzeniu nieważności decyzji z 30 września 1964 r. mogła wyeliminować skutki



prawne powstałe w obrocie w następstwie wydania decyzji z 30 września 1964 r., to powódce należałoby przypisać status strony także w postępowaniach zmierzających do wydania decyzji o sprzedaży lokali w budynku na nieruchomości przy ul. R., gdyż – w następstwie wydania decyzji z 26 lipca 1999 r. – należałoby przyjąć, że w czasie prowadzenia tych postępowań ciągle przysługiwała jej możliwość ubiegania się o oddanie jej nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Tym zapewne przy ocenie statusu powódki kierował się organ administracji prowadzący postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji zezwalających na wyodrębnienie i sprzedaż lokali w budynku na nieruchomości przy ul. R. . po stwierdzeniu, że decyzja z 30 września 1964 r. jest nieważna w całości.

4. Sąd powszechny w sprawie o odszkodowanie za szkodę polegającą na nieuzyskaniu prawa użytkowania wieczystego gruntu w następstwie realizacji roszczeń przewidzianych dekretem o gruntach warszawskich może samodzielnie ocenić, w którym momencie szkoda ta powstała i które ze wskazanych przez powoda, a mających miejsce w różnym czasie zdarzeń było jej źródłem.

Ma rację powódka, że wyodrębnienie własności i sprzedaż lokali najemcom pozostaje w normalnym związku przyczynowym z wcześniejszą decyzją odmawiającą przyznania jej prawa własności czasowej do gruntu z nieruchomości przy ul. R., wydaną na podstawie art. 7 dekretu o gruntach warszawskich, a w efekcie także ze szkodą w tej postaci, której naprawienia się domaga (por. wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, niepubl. i tak samo wyrok Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, niepubl.). Gdyby jednak w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji z 30 września 1964 r. doszło do stwierdzenia jej nieważności w tej części, w której możliwe było odwrócenie skutków odmowy przyznania powódce prawa własności czasowej gruntu, a w pozostałej części – do stwierdzenia wydania tej decyzji z naruszeniem prawa z uwagi na wywołanie przez nią nieodwracalnych skutków prawnych, to – po pierwsze – brak byłoby wówczas (wobec niewywołania skutków wstecznych przez decyzję stwierdzającą wydanie decyzji z naruszeniem prawa) podstaw do wszczęcia postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji o wyodrębnieniu i sprzedaży lokali w budynku na nieruchomości, której te rozstrzygnięcia dotyczyły, oraz – po drugie – trudno byłoby twierdzić, że powódka może jeszcze liczyć na

odzyskanie własności całego budynku i nabycie użytkowania wieczystego gruntu także w tej części, w której doszło do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. W takim przypadku od wydania tej decyzji należałoby liczyć termin, w którym były właściciel nieruchomości lub jego następca prawny dowiedziawszy się o szkodzie, powinien dochodzić jej naprawienia, także na podstawie art. 160 k.p.a. Skoro jednak w niniejszej sprawie doszło do stwierdzenia nieważności decyzji z 30 września 1964 r. w całości, to przyjąć trzeba, że do czasu przeprowadzenia kolejnych postępowań nadzorczych dotyczących tym razem decyzji o wyodrębnieniu i sprzedaży lokali w budynku na nieruchomości przy ul. R. powódka mogła liczyć na to, że uzyska te składniki majątku, które do niego nie weszły wskutek wydania decyzji z 30 września 1964 r.

Różnice w stanach faktycznych poddanych ocenie w sprawach rozstrzygniętej wyrokiem Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12 (niepubl.) i w sprawie niniejszej przekładają się nie tyle na różne sposoby oceny związku przyczynowego między zdarzeniami, z których wynikała szkoda osób ubiegających się o wzruszenie decyzji wydanych w stosunku do nich na podstawie dekretu o gruntach warszawskich, ale na różną ocenę chwili, w której powodowie w tych sprawach powinni przystąpić do dochodzenia powstałych po ich stronie roszczeń odszkodowawczych za wady tych decyzji, ze skutkami w postaci ewentualnego przedawnienia się tych roszczeń. W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd Apelacyjny miał podstawę do przyjęcia, że termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powódki może być liczony od daty wydania decyzji stwierdzających wydanie z naruszeniem prawa decyzji o sprzedaży lokali w budynku na nieruchomości przy ul. R.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. orzeczono jak w sentencji.

