



Sygn. akt III CSK 10/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 października 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jan Górowski (przewodniczący)

SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)

SSN Maria Szulc

w sprawie z powództwa K. S.
przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta K. i Wojewodzie Ś.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 11 października 2012 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 15 lipca 2011 r.,

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

Uzasadnienie

K. S. domagał się zasądzenia solidarnie od Gminy K. oraz od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta Miasta K. i Wojewodę Ś. 1 422 600 zł z odsetkami ustawowymi tytułem odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem z rażącym naruszeniem prawa przez Prezydenta Miasta K. decyzji z dnia 19 sierpnia 1980 r. o oddaniu w użytkowanie Międzywojewódzkiej Usługowej Spółdzielni Inwalidów (MUSI) nieruchomości stanowiącej działkę nr 1391/1 przy ul. B. w K.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 22 kwietnia 2009 r. zasądził 1 230 157 zł z odsetkami od dnia 22 kwietnia 2009 r. i kosztami procesu w kwocie 13 236,11 zł w stosunku do Gminy K. i oddalił je w całości w stosunku do Skarbu Państwa – Prezydenta Miasta K. i Wojewody Ś. Ustalił, że S. S., którego powód jest jedynym spadkobiercą, dnia 29 maja 1968 r. sprzedał Skarbowi Państwa, na podstawie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), m.in. rzeczoną nieruchomość z przeznaczeniem pod budownictwo. Skarb Państwa przekazał K. Spółdzielni Mieszkaniowej w użytkowanie wieczyste pozostałe grunty kupione od poprzednika powoda, poza działką, której dotyczy spór. Spółdzielnia przeznaczyła tę działkę na parking, którego wykonanie powierzyła MUSI umową z dnia 13 grudnia 1979 r. Decyzją z dnia 19 sierpnia 1980 r. Prezydent Miasta K. przekazał działkę nr 1391/1 odpłatnie w użytkowanie na rzecz MUSI. Później nieruchomość ta została skomunalizowana. Następnie – umową z dnia 28 grudnia 1995 r. – Gmina K., na podstawie art. 2c ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), oddała ją w wieczyste użytkowanie MUSI oraz przeniósła na jej rzecz nieodpłatnie własność znajdujących się na nieruchomości zabudowań. Na działce jest urządzony parking z utwardzoną nawierzchnią, ogrodzony i oświetlony. W dniu 13 czerwca 1996 r. pełnomocnik powoda wystąpił do Urzędu Rejonowego w K. o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, w tym działki nr 1391/1. Odzyskał dwie działki, natomiast co do działki nr 1391/1 postępowanie zostało zawieszono do czasu zakończenia wszczętej przez powoda sprawy o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego, zawartej przez Gminę K. z MUSI. Zarząd Miasta

K. odmówił przedterminowego rozwiązania umowy, a Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało tę decyzję w mocy. Powód wystąpił dnia 30 grudnia 1996 r. o ustalenie nieważności lub bezskuteczności umowy użytkowania wieczystego z dnia 28 grudnia 1995 r. Zgłosił także roszczenie ewentualne o zasądzenie na jego rzecz odszkodowania w wysokości 175 301 zł. Obydwa powództwa zostały prawomocnie oddalone wyrokiem częściowym z dnia 28 listopada 1997 r. i wyrokiem z dnia 6 maja 2005 r. Wojewoda K. decyzją z dnia 9 grudnia 1998 r. umorzył postępowanie w sprawie zwrotu działki nr 1391/1, powołując się na art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 74 ze zm.; dalej „u.g.n.”). Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast utrzymał tę decyzję w mocy. Powód wystąpił również do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 19 sierpnia 1980 r. Decyzją z dnia 5 marca 2002 r. SKO stwierdziło, że decyzja Prezydenta Miasta K. z dnia 19 sierpnia 1980 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa, gdyż nie spełniała wymagań przewidzianych w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Kolegium nie stwierdziło natomiast nieważności tej decyzji z uwagi na to, że wywołała ona nieodwracalne skutki prawne w postaci oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste MUSI w K. W lutym 2005 r. powód wystąpił do SKO w K. o przyznanie odszkodowania za szkodę powstałą wskutek wydania decyzji z dnia 19 sierpnia 1980 r. SKO w K. odmówiło, powołując się na brak związku przyczynowego między powstaniem szkody polegającej na utracie uprawnienia do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości a wydaniem z naruszeniem prawa wskazanej decyzji. W tej sytuacji powód wystąpił z powództwem w niniejszej sprawie.

Sąd Okręgowy rozpoznał roszczenie powoda wobec Skarbu Państwa na podstawie art. 160 k.p.a., z uwagi na treść art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Oceniał, podobnie jak wcześniej SKO, że wydana z rażącym naruszeniem prawa decyzja Prezydenta Miasta z dnia 19 sierpnia 1980 r. nie pozostaje w normalnym związku przyczynowym ze szkodą, którą powód utożsamia z utratą roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Wniosek taki uzasadnił rezultatem porównania skutków wadliwej decyzji i tych, jakie by wystąpiły, gdyby decyzja była

prawidłowa. Podkreślił, że jedyną przyczyną stwierdzenia, iż decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, było pominięcie określenia czasu, na jaki użytkowanie zostało ustanowione oraz warunków użytkowania. Te wady nie zamknęły jednak powodowi drogi do odzyskania nieruchomości. Skutek ten spowodowały dopiero czynności podjęte następnie przez pozwaną Gminę K., za której działania Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności.

Sąd Okręgowy ocenił odpowiedzialność pozwanej Gminy na podstawie art. 420¹ § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2004 r. Zwrócił uwagę, że art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej „u.g.g.”) nakazywał zwrócić wywłaszczoną nieruchomość lub jej część na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu i przyznawał byłemu właścicielowi prawo podmiotowe w tym zakresie. Powodowi przysługiwało takie prawo w stosunku do spornej działki, która nie została wykorzystana na cel, na jaki ją wywłaszczono. Na Gminie natomiast ciążył obowiązek jej zwrotu powodowi. Ustanowienie umową z dnia 28 grudnia 1995 r. użytkowania wieczystego na rzecz MUSI z 28 grudnia 1995 r. uniemożliwiło wykonanie tego obowiązku. Sąd Okręgowy stwierdził, że zawarcie tej umowy było rezultatem niedbalstwa, ponieważ art. 2c ustawy o zmianie u.g.g. przyznawał spółdzielniom ograniczone czasowo roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego, ale w wypadku spornej nieruchomości roszczenie to pozostawało w kolizji z wcześniej powstałym roszczeniem powoda wynikającym z art. 69 ust. 1 u.g.g., które nie zostało zaspokojone. Realizację tego roszczenia uniemożliwia obecnie obowiązujący od dnia 1 stycznia 1998 r. art. 229 u.g.n., zgodnie z którym roszczenie przewidziane w art. 136 ust. 3 u.g.n. nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Przepis art. 47 ust. 4 u.g.g. nakładał na Gminę obowiązek powiadomienia powoda o możliwości zwrotu nieruchomości, a jego niewykonanie Sąd uznał za działanie bezprawne, będące samoistnym źródłem szkody powoda, polegającej na utracie uprawnienia

do żądania zwrotu nieruchomości. Wielkość tej szkody Sąd określił według aktualnej wartości nieruchomości (1 422 600 zł) pomniejszonej o kwotę, jaką powód byłby zobowiązany oddać w przypadku, gdyby zwrot nieruchomości nastąpił (11 137 zł) oraz o wartość nakładów poczynionych na nieruchomość po dniu 29 maja 1968 r. (181 306 zł). Tak obliczone odszkodowanie Sąd zasądził z odsetkami od daty wydania wyroku.

Wyrok Sądu Okręgowego został zaskarżony apelacjami przez pozwaną Gminę (w części uwzględniającej powództwo w stosunku do niej) oraz przez powoda (w części oddalającej powództwo skierowane przeciwko Skarbowi Państwa).

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 24 listopada 2009 r. uchylił zaskarżony wyrok w części uwzględniającej powództwo i odrzucił pozew co do roszczenia o zasądzenie odszkodowania zgłoszonego przeciwko Gminie i dotyczącego umowy ustanowienia użytkowania wieczystego z dnia 28 grudnia 1995 r. oraz oddalił apelację i orzekł o kosztach postępowania. Sąd ten uzupełnił podstawę faktyczną sporu, wskazując na fakt, że proces w sprawie I C ... obejmował zarówno żądanie ustalenia, iż umowa z dnia 28 grudnia 1995 r. o oddaniu działki nr 1391/1 w użytkowanie wieczyste MUSI jest nieważna, jak też żądanie ewentualne zasądzenia na rzecz powoda odszkodowania równego wartości nieruchomości, której nie może odzyskać w związku z zawarciem tej umowy. Stroną pozwaną w tym procesie były Gmina i MUSI. O pierwszym roszczeniu Sąd Okręgowy orzekł niekorzystnie dla powoda wyrokiem częściowym z dnia 28 listopada 1997 r. Powództwo w zakresie żądania ewentualnego (o zapłatę odszkodowania) zostało oddalone wyrokiem z dnia 6 maja 2005 r. Sąd Okręgowy wykluczył odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanych, skoro wyrok częściowy przesądził, że umowa z dnia 28 grudnia 1995 r. nie została zawarta bezprawnie. Sąd ten uznał, że podstawa faktyczna powództwa nie została zmieniona. Pełnomocnik powoda podniósł wprawdzie, że decyzja z 1980 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa, ale dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przed sądem wymagało przeprowadzenia postępowania administracyjnego, wobec czego Sąd Okręgowy uznał za przedwcześnie roszczenie odszkodowawcze wywodzone z faktu wydania przez Prezydenta Miasta decyzji z 19 sierpnia 1980 r. Uzupełniające ustalenia

doprowadziły Sąd Apelacyjny do stwierdzenia, że roszczenie powoda o naprawienie szkody, której źródłem miałyby być umowa z 28 grudnia 1995 r., zostało osądzone. W tym więc zakresie zaskarżony wyrok został uchylony, a pozew odrzucony na podstawie art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c.

Sąd Apelacyjny uznał, że pozwany Skarb Państwa jest legitymowany biernie w sprawie o odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem decyzji z dnia 19 sierpnia 1980 r., jednak między szkodą, której naprawienia domaga się powód, a wydaniem decyzji z 19 sierpnia 1980 r. o oddaniu nieruchomości w użytkowanie MUSI nie zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Do stwierdzenia nieważności decyzji doszło z powodu nieoznaczenia w niej okresu oraz warunków oddania gruntu w użytkowanie. Wydanie tej decyzji spowodowało powstanie na rzecz MUSI prawa, które w związku z wejściem w życie art. 2c ustawy o zmianie u.g.g. tworzyło po stronie tego podmiotu roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego, nie powodowało jednak utraty możliwości realizacji roszczenia powoda o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Powód mógł odzyskać sporny grunt do daty jego oddania w użytkowanie wieczyste, a nawet do daty wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Powód zaskarżył skargą kasacyjną wyrok Sądu Apelacyjnego w części dotyczącej punktów 1, 2 i 4, zarzucając naruszenie przepisów postępowania, mianowicie art. 199 § 1 pkt 2 w związku z art. 366 k.p.c. oraz art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c., a także naruszenie prawa materialnego, mianowicie art. 361 § 1 k.c., 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.) w związku z art. 160 § 1 k.p.a. oraz art. 420¹ § 1 k.c.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 17 lutego 2011 r., III CSK 136/10 oddalił skargę kasacyjną w części skierowanej przeciwko orzeczeniu dotyczącemu roszczeń powoda wobec Gminy i zasądził od powoda na rzecz tej Gminy kwotę 3 600 zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego oraz uchylił zaskarżony wyrok w pozostałym zakresie i sprawę w tej części przekazał Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego. Podkreślił, że w sprawie nie występują zarzucane przez skarżącego uchybienia

procesowe. Przyjął natomiast, że odpowiedzialność pozwanego Skarbu Państwa za rzeczywistą szkodę spowodowaną wydaniem z rażącym naruszeniem prawa decyzji o oddaniu spornej działki w użytkowanie MUSI nie budziła wątpliwości Sądu Apelacyjnego i w świetle uregulowań zawartych w art. 160 § 1 k.p.a. jest oczywista. Uznał przy tym, że dokonana przez Sąd Apelacyjny wykładnia art. 361 k.c. jest nieprawidłowa, opiera się bowiem na założeniu, iż w normalnym związku przyczynowym z określonym działaniem pozostają jedynie te skutki, które bezprawna decyzja pociągała za sobą niejako bezpośrednio, automatycznie, bez powiązania z innymi czynnikami, choćby nawet stwarzała możliwość ich wystąpienia, a to z kolei rzutowało na dalsze skutki prawne. Tymczasem normalny związek przyczynowy trzeba odnieść do „normalnych” następstw zdarzenia szkodzącego, zbadanych w drodze przeprowadzenia testu *conditio sine qua non*. Test ten polega na przypisaniu roli przyczyny temu zdarzeniu (zdarzeniom), bez których szkodliwy skutek by nie wystąpił. Tak wyselekcjonowane przyczyny są poddawane kolejnemu badaniu pod kątem odpowiedniego stopnia ich wpływu na wystąpienie skutku. Wpływ ten, według art. 361 § 1 k.c., ma być „normalny” i jest rozumiany jako odpowiedni stopień prawdopodobieństwa wystąpienia danego skutku w razie powstania ocenianej przyczyny. Związek przyczynowy może mieć charakter bezpośredni lub pośredni, wielocłonowy, a jego badanie przebiega przy wykorzystaniu zasad doświadczenia życiowego oraz – jeżeli to potrzebne – wyników badań naukowych. W wypadku związku złożonego konieczne jest ustalenie, czy między poszczególnymi ogniwami łańcucha zdarzeń zachodzi powiązanie, które można potraktować jako normalne. Pozytywna odpowiedź na to pytanie uprawnia do uznania, że normalny jest związek między przyczyną wyjściową a jej skutkiem w postaci naruszenia dóbr poszkodowanego. Nie jest przy tym konieczne, aby dany skutek mieścił się w granicach przewidywania sprawcy w chwili zajścia zdarzenia stanowiącego przyczynę, gdyż chodzi o powiązanie natury obiektywnej, a nie subiektywnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, niepubl.). Rozpatrując z tego punktu widzenia okoliczności ustalone w toku postępowania, trudno zgodzić się z poglądem, że wydana z rażącym naruszeniem prawa decyzja o ustanowieniu użytkowania na rzecz MUSI, której dalszym (choć nie do przewidzenia w 1980 r.) skutkiem było powstanie

roszczenia MUSI o ustanowienie na jej rzecz użytkowania wieczystego, a następnie uzyskanie tego prawa, które w wyniku kolejnych zmian przepisów ostatecznie pozbawiło powoda możliwości odzyskania spornej działki, nie pozostawała w związku przyczynowym ze skutkiem w postaci bezpowrotnej utraty przez powoda prawa majątkowego. Do utraty tej nie doszłoby, gdyby wadliwa decyzja nie funkcjonowała w obiegu. Skutkiem jej respektowania było uznanie istnienia roszczenia MUSI i jego realizacja, a każdy z tych skutków decyzji stwarzał stan, który był źródłem kolejnego zdarzenia, a ostatecznie uniemożliwił powodowi odzyskanie działki. Inne przyczyny, które wskazuje Sąd Apelacyjny, to znaczy zawarcie umowy użytkowania wieczystego oraz wprowadzenie regulacji przewidzianej w art. 229 u.g.n., nie były działaniami bezprawnymi (co do umowy wynika to z orzeczenia zapadłego w sprawie I C ...). Nie można im zatem przypisać roli przyczyny sprawczej szkody. Natomiast należy je uwzględnić w ciągu zdarzeń jako powiązane skutkowo z wydaniem wadliwej decyzji elementy prowadzące do normalnego skutku w postaci utraty roszczenia o zwrot działki, które bez tej przyczyny by nie nastąpiło, gdyż nie byłoby podstaw do zawarcia umowy użytkowania wieczystego z MUSI, ani też nie byłaby spełniona przesłanka określona w art. 229 u.g.n.

Sąd Apelacyjny po ponownym rozpoznaniu sprawy wyrokiem z dnia 15 lipca 2011 r. oddalił apelację powoda oraz odstąpił od obciążania powoda kosztami postępowania apelacyjnego i kasacyjnego. Uznał, że apelacja powoda nie może odnieść skutku, gdyż zaskarżony wyrok jest prawidłowy z przyczyn, które jak dotąd nie były przedmiotem zainteresowania Sądów w tej sprawie. Przyjął, że na obecnym etapie postępowania w niniejszej sprawie rzeczą Sądu jest orzeczenie o odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa - Prezydenta Miasta K. oraz Wojewody Ś. za wydanie decyzji z 1980 r. z rażącym naruszeniem prawa, przy przesądzeniu przez Sąd Najwyższy, iż między tą decyzją a szkodą powoda istnieje związek przyczynowy. Podkreślił, że w orzecznictwie sądowym konsekwentnie zwraca się uwagę na to, że osoba, która nie była stroną w postępowaniu administracyjnym, w którym wydano decyzję z naruszeniem prawa, nie może ubiegać się o odszkodowanie na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Jest zaś poza sporem, że ani powód, ani jego poprzednik prawny, nie byli uczestnikami

postępowania administracyjnego, w którym doszło do ustanowienia na rzecz MUSI odpłatnego użytkowania decyzją wydaną z rażącym naruszeniem prawa. Takiej oceny nie zmienia okoliczność, że w niniejszej sprawie to powód złożył do SKO wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 19 sierpnia 1980 r. Wniesienie takiego wniosku nie oznacza, że powód stał się stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zajęcie przezeń takiego stanowiska nie prowadzi do naruszenia art. 398²⁰ k.p.c. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 lutego 2011 r. odwoływał się co prawda do przepisu art. 160 k.p.a., jednakże nie sposób przyjąć, iż podstawa prawna odpowiedzialności Skarbu Państwa była objęta zakresem wykładni prawa, którą związany jest Sąd Apelacyjny. Nie była ona w ogóle przedmiotem oceny Sądu Najwyższego, który rozważał jedynie zagadnienie związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. będące podstawą skargi kasacyjnej powoda.

Sąd Apelacyjny rozważył ponadto, czy zachodzą podstawy do przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa na zasadach ogólnych określonych w przepisach kodeksu cywilnego, tj. na podstawie art. 417 § 1 k.c. w pierwotnym brzmieniu. Uznał jednak, że przy przyjęciu, iż zdarzeniem szkodzącym była wydana z rażącym naruszeniem prawa decyzja z dnia 19 sierpnia 1980 r., roszczenie odszkodowawcze powoda przedawniło się najpóźniej w dniu 19 sierpnia 1990 r., zgodnie z art. 442 § 1 k.c. w pierwotnym brzmieniu. Pozew w niniejszej sprawie wpłynął w dniu 26 sierpnia 2005 r., a Skarb Państwa został wezwany do udziału w sprawie dopiero postanowieniem z dnia 21 listopada 2008 r. Również wniosek o stwierdzenie nieważności rzeczony decyzji został złożony już po upływie terminu przedawnienia roszczeń powoda, to jest w dniu 15 lutego 2000 r. Sąd Apelacyjny podkreślił, że w niniejszej sprawie brak jest podstaw do przyjęcia, iż doszło do zawieszenia biegu przedawnienia na zasadach określonych w art. 121 pkt 4 k.c. Brak jest też jakichkolwiek podstaw, by podniesienie przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia roszczenia powoda uznać jako nadużycie prawa podmiotowego. Takiej ocenie sprzeciwia się już sam okres opóźnienia w dochodzeniu roszczenia.

Powód wniósł skargę kasacyjną, w której zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w części oddalającej apelację powoda od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 22 kwietnia 2009 r., zarzucając naruszenie przepisu postępowania,

mianowicie art. 398²⁰ k.p.c. przez wadliwe przyjęcie, że do roszczeń powoda nie ma zastosowania art. 160 § 1 k.p.a., a także naruszenie prawa materialnego, mianowicie art. 160 § 1 i 6 k.p.a., art. 442 § 1 k.c. w brzmieniu w brzmieniu obowiązującym przed dniem 10 sierpnia 2007 r., a także, ewentualnie, art. 442 § 1 k.c., w brzmieniu obowiązującym przed dniem 10 sierpnia 2007 r., w związku z art. 120 § 1 i art. 123 § 1 pkt 1 k.c., oraz, „z daleko posuniętej ostrożności procesowej”, art. 5 w związku z art. 442 § 1 k.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Trafny jest przede wszystkim podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 398²⁰ k.p.c. przez wadliwe przyjęcie, że do roszczeń powoda nie ma zastosowania art. 160 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 398²⁰ zdanie pierwsze k.p.c., sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Sąd Najwyższy. Tymczasem Sąd Najwyższy przyjął w wyroku z dnia 17 lutego 2011 r., III CSK 136/10, że odpowiedzialność pozwanego Skarbu Państwa za rzeczywistą szkodę spowodowaną wydaniem z rażącym naruszeniem prawa decyzji o oddaniu spornej działki w użytkowanie MUSI w świetle uregulowań zawartych w art. 160 § 1 k.p.a. jest oczywista. Sąd Apelacyjny, uznając, że powód nie może ubiegać się o odszkodowanie na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., naruszył zatem art. 398²⁰ k.p.c. i to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Trafny jest również zarzut naruszenia art. 160 § 1 k.p.a. Sąd Apelacyjny przyjął, że przepis ten nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż ani powód, ani jego poprzednik prawny, nie byli uczestnikami postępowania administracyjnego, w którym doszło do ustanowienia na rzecz MUSI odpłatnego użytkowania decyzją wydaną z rażącym naruszeniem prawa, takiej zaś oceny nie zmienia okoliczność, iż w niniejszej sprawie to powód złożył do SKO wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 19 sierpnia 1980 r. Rozważenia wymaga w związku z tym zagadnienie, czy okoliczność, że powód (jego poprzednik prawny) nie był stroną postępowania administracyjnego zakończonego decyzją wydaną z naruszeniem prawa określonym w art. 156 § 1 k.p.a., pozbawia go uprawnienia do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Zagadnienie to było dotychczas rozbieżnie oceniane w orzecznictwie Sądu Najwyższego. I tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99 (OSNC 2002, nr 10,

poz. 128) stanął na stanowisku, że skoro powód dochodzący roszczenia odszkodowawczego nie był stroną w postępowaniu administracyjnym, w którym wydano decyzję z naruszeniem prawa, to nie znajduje do niego zastosowania art. 160 § 1 k.p.a., a zgłoszone przez niego roszczenie odszkodowawcze podlega ocenie na podstawie art. 417 k.c. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 listopada 2004 r., I CK 588/04 (niepubl.) i w wyroku z dnia 13 października 2010 r., I CSK 25/10 (niepubl.). Natomiast w wyroku z dnia 11 maja 2011 r., I CSK 164/10 (niepubl.) Sąd Najwyższy przyjął, że brak formalnego statusu strony w postępowaniu, w którym doszło do wydania decyzji z naruszeniem prawa, nie wyklucza później dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 160 k.p.a. Pogląd ten został potwierdzony w wyroku z dnia 11 maja 2011 r., I CSK 289/10 (niepubl.) i w wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 r., I CSK 402/11 (niepubl.).

Rozważane zagadnienie prawne zostało rozstrzygnięte przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 czerwca 2012 r., III CZP 28/12 (niepubl.), według której 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. Sąd Najwyższy przychylił się do argumentów powołanych w wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 r., I CSK 402/11, które wyczerpują w pełni wchodzącą w rachubę analizę prawnoprosesową i prawnomaterialną. Podkreślił, że z punktu widzenia realizacji prawa dochodzenia roszczenia odszkodowawczego niezbędne jest wydanie decyzji nadzorczej, która ujawnia bezprawność organu władzy publicznej wyrządzającego szkodę, w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej ma charakter nadzwyczajny i kontrolny w stosunku do decyzji administracyjnej, zwykle ostatecznej, wydanej w sprawie administracyjnej, a zatem konkretyzującej treść stosunku administracyjnoprawnego w relacjach pomiędzy orzekającym organem administracji a osobą mającą status strony postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Status ten określają – co do zasady – normy prawa materialnego (administracyjnego lub też cywilnego), bo one decydują o istnieniu interesu prawnego konkretnej osoby w konkretnej sytuacji faktycznej w uzyskaniu

rozstrzygnięcia o jej prawach i obowiązkach oraz kształtują jego treść. Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji może być wszczęte z urzędu, albo też na wniosek strony (art. 157 § 1 k.p.a.). Uprawnienie do wszczęcia tego postępowania przysługuje 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 postępowania uzasadniającą jego wznowienie (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. Oceną, czy wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji pochodzi od legitymowanego podmiotu, należy w tym przypadku (ale i w każdym innym) do organu administracji publicznej właściwego do przeprowadzenia tego nadzwyczajnego postępowania administracyjnego. Dostrzegając brak legitymacji do domagania się stwierdzenia nieważności decyzji przez konkretny podmiot niemający w nim statusu strony w rozumieniu art. 157 § 2 k.p.a., właściwy organ powinien odmówić wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji na jego wniosek - art. 157 § 3 k.p.a. (aktualnie 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. Pojęcia „strona”, użyte w art. 160 § 1 k.p.a., należy oceniać przez pryzmat posiadania interesu prawnego do uczestnictwa w postępowaniu zakończonym wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej będącej przedmiotem postępowania nadzorczego. Stwierdzenie w postępowaniu nadzorczym nieważności decyzji bądź 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. Przy tej ocenie jest uprawniony do brania pod uwagę okoliczności, które były podstawą wydania decyzji nadzorczej. To oznacza, że osoby niebiorące udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem wadliwej decyzji są również uprawnione do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie w pełni podziela to stanowisko.

Powód w skardze kasacyjnej zgłosił też zarzut naruszenia art. 160 § 6 k.p.a., stosownie do którego roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1. Zarzut ten jest jednak bezprzedmiotowy, zważywszy, że Sąd Apelacyjny wykluczył art. 160 k.p.a. jako podstawę dochodzonego roszczenia, konsekwentnie więc nie odniósł się do kwestii jego przedawnienia na podstawie art. 160 § 6 k.p.a. Bezprzedmiotowe, choć niepozbawione racji są również zarzuty naruszenia art. 442 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 10 sierpnia 2007 r., a także ewentualnie zgłoszone zarzuty naruszenia tego przepisu w związku z art. 120 § 1 k.c. i art. 123 § 1 pkt 1 k.c. oraz art. 5 w związku z art. 442 § 1 k.c.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

jw