



Sygn. akt I CSK 632/11

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 4 października 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Irena Gromska-Szuster (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Wojciech Katner

SSN Krzysztof Strzelczyk

w sprawie z powództwa S. J.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi m.st. Warszawy i Wojewodzie
Mazowieckiemu

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 4 października 2012 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 24 maja 2011 r.,

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

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 24 maja 2011 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda S. J. od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 19 października 2009 r. oddalającego powództwo przeciwko Skarbowi Państwa- Prezydentowi m. st. Warszawy i Wojewodzie Mazowieckiemu oraz m. st. Warszawie o zasądzenie odszkodowania za nieprzyznanie prawa własności sześciu lokali mieszkalnych, na skutek przeniesienia własności tych lokali na osoby trzecie w wyniku wydania bezprawnych decyzji administracyjnych o sprzedaży lokali.

Sądy ustaliły między innymi, że przedmiotowa nieruchomości stanowiła własność J. i W. M. i objęta została działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 – dalej: „dekret warszawski”).

W dniu 26 lipca 1948 r. dotychczasowi właściciele nieruchomości złożyli wnioski na podstawie art. 7 powyższego dekretu o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości, który został rozpoznany dopiero w dniu 28 kwietnia 1998 r.

W międzyczasie W. M., która została jedyną właścicielką nieruchomości, przeniosła umową z dnia 14 grudnia 1954 r. własność budynku i praw o ustanowienie własności czasowej na rzecz małżonków W. i K. G., po których spadek nabyli synowie A. i H. G. A. G. złożył w dniach 12 września 1990 r. i 13 lipca 1995r. wnioski o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.

Rozpoznając wniosek z dnia 26 lipca 1948 r. o przyznanie własności czasowej, Prezydent m. st. Warszawy decyzjami z dnia 28 kwietnia 1998 r. i z dnia 13 kwietnia 2003 r. ustanowił na rzecz A. i H. G. prawo użytkowania wieczystego do 0,490 części przedmiotowej nieruchomości. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że sześć lokali mieszkalnych (nr 2, 4, 5, 7, 9 i 12) zostało sprzedanych wraz z odpowiadającą im 0,459 częścią gruntu. Decyzje administracyjne dotyczące sprzedaży tych lokali na rzecz ich najemców zapadły w okresie od dnia 24 sierpnia 1977r. do dnia 28 lutego 1990 r.

W dniu 19 maja 2005 r. A. i H. G. sprzedali powodowi należący do nich udział 0,490 części w użytkowaniu wieczystym gruntu i prawie własności budynku oraz

przenieśli na niego wszelkie prawa i roszczenia, w szczególności wobec Skarbu Państwa i Gminy, wynikające z tytułu nabytych praw do gruntu i budynku, w tym roszczenia o charakterze odszkodowawczym z tytułu zbycia przez Skarb Państwa i Gminę lokali w przedmiotowym budynku.

Na wniosek powoda Samorządowe Kolegium Odwoławcze podjęło w dniach 25 września 2006 r, 31 sierpnia 2007 r. i 9 kwietnia 2008 r. decyzje administracyjne stwierdzające wydanie z naruszeniem prawa decyzji o sprzedaży lokali nr 2, 4, 5, 7, 9 i 12 w przedmiotowym budynku. Jednocześnie powodowi odmówiono przyznania odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a.

W tym stanie faktycznym Sąd pierwszej instancji stwierdził, że powód wykazał fakt wydania z naruszeniem prawa decyzji administracyjnych o sprzedaży lokali, a więc bezprawność działania strony pozwanej, jak również szkodę oraz związek przyczynowy. Oddalił jednak powództwo, bowiem uznał, że roszczenie odszkodowawcze jest dochodzone w oparciu o art. 417¹ § 2 k.c. i uległo przedawnieniu na podstawie art. 442 k.c.

Sąd drugiej instancji wskazał natomiast, że zgodnie z uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011r. III CZP 112/10 (OSNC 2011/7-8/75) do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej decyzją administracyjną wydaną przed dniem 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., a nie - jak przyjął Sąd pierwszej instancji - art. 417¹ § 2 k.c. Gdyby zatem powód był stroną postępowań administracyjnych, w których zapadły z naruszeniem prawa wskazane przezeń decyzje o sprzedaży lokali, będące źródłem szkody, to podstawę jego roszczeń stanowiłby art. 160 § 1 k.p.a. Ponieważ jednak powód nie był stroną w tych postępowaniach, do jego roszczeń nie ma zastosowania art. 160 § 1 k.p.a., ma natomiast zastosowanie art. 417 § 1 k.c. Sąd Apelacyjny powołał się w tym przedmiocie na stanowisko Sądu Najwyższego zajęte w wyroku z dnia 18 listopada 2004 r. I CK 588/04 (niepubl.). Stwierdził, że w tej sytuacji uzasadniony był zarzut przedawnienia roszczeń na podstawie art. 442 k.c., gdyż poprzednicy prawni powoda dowiedzieli się o sprzedaży lokali, a więc o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, już

z uzasadnienia decyzji z dnia 28 kwietnia 1998 r., co trafnie przyjął Sąd Okręgowy oddalając, jako przedawnione, powództwo wytoczone w dniu 8 listopada 2005 r.

W skardze kasacyjnej opartej na obu podstawach, powód w ramach pierwszej podstawy zarzucił naruszenie art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 28 k.p.a. w zw. z art. 77 ust.1 Konstytucji RP przez błędną wykładnię i przyjęcie, że roszczenie przewidziane w art. 160 k.p.a. przysługuje wyłącznie podmiotom, które były stroną postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem wadliwej decyzji; art. 160 § 6 k.p.a. przez jego niezastosowanie do dochodzonego roszczenia; art. 417 § 1 i 2 k.c. przez ich niezastosowanie; art. 442¹ § 1 k.c. w zw. z art. 6 k.c. przez błędną wykładnię prowadzącą do przyjęcia przedawnienia roszczeń powoda; art. 123 § 1 pkt 2 k.c. przez jego niezastosowanie, mimo że wydanie decyzji nadzorczych powinno być rozumiane jako właściwe uznanie roszczenia przez Skarb Państwa; art. 5 k.c. w zw. z art. 442² § 1 k.c. przez niezastosowanie art. 5 k.c. do oceny zarzutu przedawnienia roszczenia; art. 405 i art. 406 k.c. przez ich niezastosowanie, mimo że Skarb Państwa uzyskał nienależną korzyść majątkową kosztem powoda oraz art. 1 Protokołu Dodatkowego Nr 1 z dnia 20 marca 1952 r. do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) przez jego niezastosowanie i pozbawienie powoda odszkodowania za naruszenie prawa własności.

W ramach drugiej podstawy kasacyjnej zarzucił naruszenie art. 382 w zw. z art. 328 § 2 k.p.c. przez nieprzedstawienie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku szczegółowych rozważań na gruncie art. 28 k.p.a. w zakresie interesu prawnego powoda do występowania jako strona w postępowaniu administracyjnym.

W oparciu o powyższe zarzuty wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i zmianę wyroku Sądu pierwszej instancji przez zasądzenie na rzecz powoda od strony pozwanej odszkodowania w kwocie 1 795 247 zł. z ustawowymi odsetkami oraz kosztami procesu za wszystkie instancje, ewentualnie uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania i zasądzenia kosztów postępowania także kasacyjnego.

Strona pozwana wносиła o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Bezasadny jest zarzut naruszenia art. 328 § 2 w zw. z art. 382 k.p.c., gdyż przedstawiony w jego uzasadnieniu sposób naruszenia przepisu wskazuje jednoznacznie, że skarżącemu w istocie chodzi o naruszenie przez Sąd drugiej instancji art. 28 k.p.a. oraz art. 442¹ § 1 k.c., co może być skutecznie zwalczane jedynie poprzez zarzut naruszenia tych przepisów, a nie art. 328 § 2 w zw. z art. 382 k.p.c., który określa konstrukcyjne wymagania uzasadnienia sądu drugiej instancji i w zasadzie nie może być przedmiotem skutecznego zarzutu kasacyjnego. Zgodnie bowiem z art. 398³ §1 pkt 2 k.p.c., zarzut naruszenia przepisów postępowania tylko wtedy jest skuteczny, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, co z reguły nie jest możliwe w przypadku błędów uzasadnienia wyroku, które sporządzane jest już po wydaniu orzeczenia, a więc jego wadliwe sporządzenie nie może mieć wpływu na treść orzeczenia. Jedynie w przypadku takich uchybień w sporządzeniu uzasadnienia wyroku, które uniemożliwiają sądowi wyższej instancji kontrolę, czy prawo materialne i procesowe zostały prawidłowo zastosowane, zarzut naruszenia omawianego przepisu może okazać się skuteczny (porównaj między innymi orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2000 r. IV CKN 216/00, z dnia 21 listopada 2001 r. I CKN 185/01 i z dnia 18 marca 2003 r. IV CKN 1862/00, niepubl.). Taka sytuacja nie występuje jednak w rozpoznawanej sprawie, gdyż uzasadnienie wyroku Sądu drugiej instancji zawiera wszystkie niezbędne elementy konstrukcyjne przewidziane w art. 328 § 2 k.p.c., a przedstawione motywy i argumenty pozwalają prześledzić i ocenić stanowisko Sądu Apelacyjnego w przedmiocie zasadniczych przyczyn odmowy uwzględnienia powództwa.

Przyczyną tą było uznanie, że choć bezprawne decyzje administracyjne o sprzedaży lokali zostały wydane przed dniem 1 września 2004 r., a więc przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), zaś decyzje nadzorcze stwierdzające ich niezgodność z prawem już po tej dacie, w sprawie nie może mieć zastosowania art. 160 §1, 2, 3 i 6 k.p.a., gdyż powód ani jego poprzednicy prawni nie byli stroną postępowań administracyjnych, w których zapadły bezprawne decyzje administracyjne, choć powód był stroną tzw.

postępowań naprawczych. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zastosowanie w takiej sytuacji znajduje art. 417 § 1 k.c., a do przedawnienia roszczeń - art. 442 k.c., w świetle którego roszczenia dochodzone w sprawie uległy przedawnieniu.

Decydujące zatem znaczenie dla skuteczności skargi kasacyjnej ma ocena zarzutów naruszenia art. 160 § 1 w zw. z art. 28 k.p.a. oraz art. 160 § 6 k.p.a. Gdyby bowiem okazały się one uzasadnione, to pozostałe przepisy prawa materialnego wskazane w skardze kasacyjnej nie miałyby zastosowania do roszczeń powoda. Jak słusznie bowiem wskazał Sąd Apelacyjny, zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r. III CZP 112/10, do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 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., co między innymi oznacza, że roszczenia te, zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., przedawniają się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność lub niezgodność z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej, a nie na zasadach określonych w art. 442 k.c. (obecnie w art. 442¹ k.c.).

Przed podjęciem przez Sąd Najwyższy wskazanej wyżej uchwały pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r. w orzecznictwie tego Sądu wyrażono pogląd, że jeżeli powód, dochodzący roszczenia odszkodowawczego za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej nie był stroną w postępowaniu administracyjnym, w którym wydano decyzję z naruszeniem prawa, to nie ma zastosowania art. 160 § 1 k.p.a., a zgłoszone przez niego roszczenie odszkodowawcze podlega ocenie na podstawie art. 417 k.c. (porównaj wyroki z dnia 8 stycznia 2002 r. I CKN 581/99, OSNC 2002/10/128, z dnia 18 listopada 2004 r. I CK 588/04 i z dnia 13 października 2010r. I CSK 25/10). Odmienne stanowisko wyrażone zostało w wyrokach z dnia 11 maja 2011 r. I CSK 164/10 i I CSK 289/10 oraz z dnia 13 kwietnia 2012 r. I CSK 402/11, (niepubl.).

Ostatecznie przeważał drugi pogląd i Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 czerwca 2012 r. III CZP 28/12 (jeszcze niepubl.) stwierdził, 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. Stanowisko to koreluje z poglądem wyrażonym w powołanej wyżej uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011r. wskazującym, że choć zdarzeniem wywołującym szkodę jest wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, to z punktu widzenia realizacji prawa dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, niezbędne jest wydanie decyzji nadzorczej, która ujawnia bezprawność decyzji wyrządzającej szkodę.

Postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej ma charakter nadzwyczajny i kontrolny w stosunku do ostatecznej decyzji administracyjnej i konkretyzuje treść stosunku administracyjnoprawnego w relacjach między orzekającym organem administracji a osobą mającą status strony postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Status ten określają normy prawa materialnego, gdyż one decydują o istnieniu interesu prawnego konkretnej osoby w określonej sytuacji faktycznej w uzyskaniu rozstrzygnięcia o jej prawach i obowiązkach oraz kształtują treść rozstrzygnięcia. Okoliczność, że konkretna osoba, mimo posiadania interesu prawnego, nie uczestniczyła, z różnych przyczyn, w postępowaniu administracyjnym rozstrzygającym o jej prawach i obowiązkach, nie pozbawia jej statusu strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. O statusie tym decyduje bowiem to, czy rzeczywiście stała się ona adresatem rozstrzygnięcia zamieszczonego w decyzji administracyjnej. Jeżeli tak, to jest stroną postępowania administracyjnego i ma legitymację do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu, w którym nie brała udziału, mimo posiadania interesu prawnego. W postępowaniu nadzorczym organ administracyjny decydując o uprawnieniu konkretnej osoby do złożenia wniosku o jego wszczęcie, przesądza nie tylko o jej statusie jako strony w tym postępowaniu lecz także o tym, że miała ona status strony również w postępowaniu, w którym zapadła zaskarżona w trybie nadzwyczajnym decyzja administracyjna. Osoba taka jest też „stroną” w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. i służy jej roszczenie odszkodowawcze przewidziane w tym przepisie.

Skoro zatem na wniosek powoda wszczęto postępowanie administracyjne o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych o sprzedaży lokali i w wyniku tego postępowania wydano decyzje nadzorcze stwierdzające niezgodność

z prawem zaskarżonych decyzji, to powód jest „stroną” powyższych postępowań administracyjnych i przysługuje mu przewidziane w art. 160 § 1 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę wyrządzoną wydaniem przed dniem 1 września 2004 r. wadliwych decyzji administracyjnych o sprzedaży lokali, których niezgodność z prawem została stwierdzona decyzjami administracyjnymi wydanymi po tej dacie na wniosek powoda. Tym samym nie mają do tego roszczenia zastosowania przepisy art. 417 k.c. ani art. 442 k.c., jak przyjął Sąd Apelacyjny, lecz przepisy art. 160 § 1,2,3 i 6 k.p.a.

Z tych przyczyn skarga kasacyjna okazała się skuteczna, co prowadziło do uchylenia zaskarżonego wyroku na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.).

Poza zakresem kontroli i oceny Sądu Najwyższego musi pozostać podniesiona przez stronę pozwaną w postępowaniu kasacyjnym kwestia legitymacji powoda do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych będących przedmiotem sprawy związana z wyrażonymi przez stronę pozwaną wątpliwościami co do zakresu praw, roszczeń i wierzytelności, w jakie wstąpił powód w wyniku nabycia na podstawie umowy z dnia 19 maja 2005 r. praw i roszczeń od A.G. i H. G. oraz zakresu praw, roszczeń i wierzytelności, jaki im przysługiwał jako spadkobiercom nabywców praw i roszczeń od W. M. na podstawie umowy z dnia 14 grudnia 1954 r. Kwestie te bowiem nie były przedmiotem ustaleń ani oceny Sądów obu instancji, nie stanowiły też podstawy oddalenia powództwa ani- tym samym- podstawy skargi kasacyjnej. Nie mogą być zatem rozważane przez Sąd Najwyższy, który rozpoznając skargę kasacyjną powoda jest związany jej granicami oraz ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹³ § 1 i 2 k.p.c.).