



Sygn. akt I CSK 665/11

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

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa M. G., N. M. i P. P.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi m.st. Warszawy

o zapłatę,

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

skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 17 maja 2011 r.,

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

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 28 czerwca 2010 r. Sąd Okręgowy zasądził od Skarbu Państwa – Prezydenta m. st. Warszawy na rzecz M. G. i N. M. kwoty po 1 810 125 zł, a na rzecz P. P. kwotę 3 620 250 zł z ustawowymi odsetkami, tytułem odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem decyzji administracyjnych z naruszeniem prawa, a w pozostałej części oddalił powództwo.

W sprawie ustalone zostało między innymi, że właścicielem zabudowanej nieruchomości położonej w W. przy ul. K. 14, objętej 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”), był poprzednik prawny powodów T. W., który w dniu 9 września 1947 r. złożył w trybie art. 7 powyższego dekretu wniosek o przyznanie prawa własności czasowej. Orzeczeniem z dnia 29 marca 1950 r., utrzymanym w mocy decyzją z dnia 29 lipca 1950 r., organ administracyjny odmówił przyznania prawa własności czasowej do gruntu i jednocześnie stwierdził, że wszystkie budynki znajdujące się na nieruchomości przeszły na własność gminy m. st. Warszawy.

W latach 1974 - 1989 zapadły decyzje administracyjne o sprzedaży lokali znajdujących się w budynku położonym na przedmiotowej nieruchomości i część lokali została sprzedana najemcom wraz z prawem użytkowania wieczystego gruntu.

Na wniosek uprawnionych, decyzją z dnia 22 lutego 1999 r. stwierdzono, że decyzja administracyjna z dnia 29 lipca 1950 r. została wydana z naruszeniem prawa w części dotyczącej sprzedanych lokali nr 2, 3, 3a, 4, 5, 8, 8a, 9, 9a, 10, 10a i 12 oraz udziałów w częściach wspólnych budynku i gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom lokali, zaś w pozostałej części jest nieważna.

Na wniosek powodów Samorządowe Kolegium Odwoławcze wydało w dniach 13 lutego 2008 r., 13 czerwca 2008 r., 23 lipca 2008 r., 5 września 2008 r. i 1 października 2008 r. decyzje stwierdzające wydanie z naruszeniem prawa decyzji administracyjnych z lat 1974-1989 o sprzedaży lokali. Nie stwierdzono

nieważności tych decyzji wobec wywołania przez nie nieodwracalnych skutków prawnych.

Decyzją z dnia 25 września 2008 r. Prezydent m.st. Warszawy po rozpatrzeniu wniosku z dnia 9 września 1947 r. o przyznanie własności czasowej, ustanowił na rzecz powodów prawo użytkowania wieczystego do określonych ułamkowych części gruntu w zakresie, w jakim grunt ten nie został przekazany w użytkowanie wieczyste nabywcom lokali oraz odmówił ustanowienia na rzecz powodów użytkowania wieczystego w odniesieniu do gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom lokali.

Sąd pierwszej instancji uznał, że istnieje związek przyczynowy między szkodą powodów wynikającą z odmowy przyznania im prawa użytkowania wieczystego do powyższej części gruntu, a wadliwymi decyzjami administracyjnymi o sprzedaży tych lokali, bowiem gdyby decyzje te nie zapadły, nie doszłoby do sprzedaży lokali najemcom i zostałyby one objęte decyzją ustanawiającą na rzecz powodów użytkowanie wieczyste wraz z prawami związanymi. Szkodę powodów Sąd określił przy pomocy opinii biegłego na łączną kwotę 7 240 500 zł, stanowiącą równowartość sprzedanych lokali mieszkalnych wraz z udziałami we współużytkowaniu wieczystym gruntu i częściach wspólnych budynku, z uwzględnieniem obciążeń lokali przymusowym prawem najmu.

Sąd Okręgowy oddalił powództwo o zasądzenie odszkodowania z tytułu utraconych korzyści wskazując, że art. 160 § 1 k.p.a., stanowiący podstawę prawną rozstrzygnięcia, wyklucza zasądzenie na rzecz powodów takiego odszkodowania.

Od powyższego wyroku apelacje złożyły obie strony.

Wyrokiem z dnia 17 maja 2011 r. Sąd Apelacyjny uwzględniając apelację strony pozwanej zmienił zaskarżony wyrok i oddalił powództwo oraz oddalił apelację powodów.

Sąd drugiej instancji uznał, że nie istnieje normalny związek przyczynowy między szkodą powodów polegającą na niezyskaniu prawa użytkowania wieczystego części nieruchomości, która została przekazana w użytkowanie wieczyste nabywcom wyodrębnionych w budynku lokali mieszkalnych a wadliwymi decyzjami administracyjnymi o wyodrębnieniu i sprzedaży tych lokali. Stwierdził, że decyzje te nie są samoistnym źródłem tak określonej szkody

powodów, lecz tylko kolejnymi zdarzeniami w łańcuchu przyczynowo- skutkowym zapoczątkowanym decyzją z dnia 29 lipca 1950 r. o odmowie przyznania poprzednikowi prawnemu powodów własności czasowej nieruchomości, której nielegalność stwierdzono w 2001 r., gdyż to ta decyzja spowodowała utratę własności budynku i niezyskanie prawa własności czasowej gruntu. Zanim stwierdzono jej nieważność i niezgodność z prawem decyzja ta pozostawała w obrocie prawnym i wywołała wynikające z niej skutki prawne w postaci przejścia budynku na własność gminy a później Skarbu Państwa, a zatem wydając w latach 1974-1989 decyzje o sprzedaży lokali organ administracyjny decydował o sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa.

Sąd Apelacyjny stwierdził też, że wprowadzenie decyzje o sprzedaży lokali były w obowiązującym wówczas stanie prawnym niezbędne do dokonania rozporządzenia lokalami, jednak skutek rozporządzający wywołały dopiero kolejne w tym łańcuchu przyczynowo- skutkowym zdarzenia prawne, którymi były umowy cywilnoprawne o ustanowieniu odrębnej własności i sprzedaży lokali. Jednakże, zdaniem Sądu Apelacyjnego, ani decyzje o sprzedaży ani umowy cywilnoprawne nie stanowiły przyczyny niemożności uzyskania przez powodów użytkownika wieczystego do rozdysponowanej części gruntu, lecz działanie rękami wiary publicznej ksiąg wieczystych, które sprawiło, że w tym zakresie organ administracyjny nie mógł stwierdzić nieważności decyzji, gdyż wywołały one trwałe skutki prawne.

Sąd drugiej instancji odwołał się także do stanowiska doktryny i orzecznictwa wskazując, że wyrażono w nim pogląd, iż źródłem szkody polegającej na niemożności uzyskania prawa do części nieruchomości, która w związku z decyzjami o sprzedaży została sprzedana osobom trzecim, jest odmowa przyznania prawa własności czasowej, gdyż to na skutek tej decyzji właściciele tracili własność budynku i nie uzyskiwali użytkownika wieczystego gruntu. Decyzja o sprzedaży nie powoduje zaś żadnego nowego uszczerbku, a jedynie precyzuje uszczerbek już wcześniej powstały, zawężając zakres uprzednio spowodowanej szkody w postaci utraty własności budynku i braku użytkownika wieczystego gruntu do części tych utraconych praw. W ocenie Sądu Apelacyjnego decyzje o sprzedaży lokali oraz umowy mają jedynie charakter wtórny i następczy

i tylko łącznie z decyzją o odmowie przyznania własności czasowej tworzą wielocłonowy łańcuch przyczynowo-skutkowy, ale jedno z tych ogniw, wybrane w procesie przez powodów, nie może być traktowane jako samoistne źródło szkody ani jako zbieg przyczyn. Powodowie nie domagali się odszkodowania za szkodę wynikającą z bezprawnej decyzji dekretovej, prawdopodobnie dlatego, że roszczenie to byłoby przedawnione na podstawie art. 160 § 6 k.p.a., lecz uchybienie terminowi do wytoczenia powództwa na tej podstawie, nie usprawiedliwia odmiennego pojmowania źródła szkody. W konsekwencji Sąd Apelacyjny oddalił powództwo wobec braku związku przyczynowego między bezprawnymi decyzjami o sprzedaży lokali a szkodą powodów.

Niezależnie od tego Sąd drugiej instancji stwierdził, że nawet gdyby przyjął istnienie normalnego związku przyczynowego między powyższymi zdarzeniami, powództwo i tak podlegało oddaleniu z powodu przedawnienia roszczeń. Powodowie bowiem nie byli stroną postępowań administracyjnych, w których zapadły decyzje o sprzedaży lokali, a zatem do ich roszczenia odszkodowawczego nie może mieć zastosowania art. 160 k.p.a., lecz ma zastosowanie art. 418 albo 417 k.c. w pierwotnym brzmieniu, a w konsekwencji także art. 442 k.c., w oparciu o który strona pozwana zgłosiła skuteczny zarzut przedawnienia roszczeń, co także prowadziło do oddalenia powództwa.

W skardze kasacyjnej opartej na pierwszej podstawie i obejmującej zmianę wyroku Sądu pierwszej instancji i oddalenie powództwa, powodowie zarzucili naruszenie art. 361 §1 k.c. przez błędną wykładnię i bezpodstawne przyjęcie braku normalnego związku przyczynowego między wydanymi z naruszeniem prawa decyzjami administracyjnymi o sprzedaży lokali a szkodą powodów oraz 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 bezpodstawne przyjęcie, że powodowie nie posiadają statusu strony w postępowaniu administracyjnym i nie są też stroną w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. W przypadku nieuwzględnienia tych zarzutów zarzucili dodatkowo naruszenie art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) przez niezastosowanie, art. 417 § 1 k.c. w dawnym brzmieniu i art. 418 k.c. przez ich błędne zastosowanie, art. 417 § 1 k.c. w dawnym brzmieniu przez błędną

wykładnię, art. 441 § 1 k.c. w dawnym brzmieniu przez błędną wykładnię, art. 123 §1 pkt 2 k.c. przez jego niezastosowanie, art. 5 k.c. w zw. z art. 442 § 1 k.c. przez niezastosowanie art. 5 k.c. do oceny zarzutu przedawnienia roszczeń, a z najdalej posuniętej ostrożności procesowej- naruszenie także art. 405 i art. 406 k.c. oraz art. 1 Protokołu 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 ich niezastosowanie.

Wnosili o uchylenie zaskarżonego wyroku w części zmieniającej wyrok Sądu pierwszej instancji i oddalenie apelacji strony pozwanej oraz zasądzenie kosztów procesu, ewentualnie uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i przekazanie sprawy w tym zakresie Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia także o kosztach postępowania kasacyjnego, których zasądzenia żądali.

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

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności rozważenia wymaga, jako najdalej idący, zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c., zaś w następnej zarzut naruszenia art. 160 § 1 w zw. z art. 28 k.p.a., gdyż stwierdzenie ich skuteczności pozbawi znaczenia pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej, zgłoszone jako ewentualne.

Zgodnie z art. 361 § 1 k.c., każda osoba zobowiązana do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Oznacza to, że na gruncie cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej konieczne jest po pierwsze wskazanie zdarzenia (działania lub zaniechania), z którym osoba dochodząca odszkodowania wiąże powstanie szkody, po wtóre określenie szkody i po trzecie ustalenie, czy wskazane zdarzenie jest przyczyną tej szkody, a więc czy było ono koniecznym warunkiem wystąpienia szkody, przy czym normalny związek przyczynowy zachodzi tylko wtedy, gdy w zestawie wszystkich przyczyn i skutków określone przyczyny wywołują normalnie, w zwykłej kolejności rzeczy albo z wysokim stopniem prawdopodobieństwa lub zazwyczaj, tego rodzaju skutki. Ocena, czy skutek jest normalny powinna być zobiektywizowana i oparta na całokształcie okoliczności

sprawy oraz opierać się na doświadczeniu życiowym. Na gruncie art. 361 § 1 k.c. obojętne jest, czy ma miejsce związek przyczynowy bezpośredni, czy pośredni oraz, czy jest to związek przyczynowy złożony, wieloczłonowy, z tym, że odpowiedzialność cywilną uzasadnia jedynie taki związek przyczynowy wieloczłonowy, w którym między poszczególnymi ogniwami zachodzi normalna zależność przyczynowa, a więc każde ogniwo tego związku podlega ocenie z punktu widzenia przyczynowości adekwatnej. Związek przyczynowy może więc występować jako normalny również wtedy, gdy pewne zdarzenie stworzyło warunki powstania innych zdarzeń, z których dopiero ostatnie stało się bezpośrednią przyczyną szkody.

W rozpoznawanej sprawie powodowie jako zdarzenie wyrządzające szkodę wskazali decyzje administracyjne o sprzedaży lokali wydane w latach 1974-1989, których niezgodność z prawem stwierdzono decyzjami z 2008 r., a jako szkodę niemożność uzyskania prawa własności sprzedanych lokali oraz użytkowania wieczystego części gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom tych lokali, co stwierdzone zostało w decyzji z dnia 25 września 2008 r. Jak słusznie stwierdził Sąd Apelacyjny, Sądy były związane takim określeniem szkody i zdarzenia ją wywołującego, a zatem istniała konieczność oceny, czy między tymi dwoma zdarzeniami zachodzi normalny związek przyczynowy, we wskazanym wyżej rozumieniu. Sąd Apelacyjny, uznając, że taki związek nie zachodzi, skupił się przede wszystkim na wykazaniu, że tak określona szkoda była skutkiem innych zdarzeń, co jednak, jak wskazano wyżej, nie wyklucza możliwości istnienia takiego związku także między zdarzeniem wskazanym przez powodów a szkodą. Ocena takiego związku wymaga jednak wzięcia pod uwagę także okoliczności, które Sąd Apelacyjny potraktował pobieżnie lub pominął w swoich rozważaniach w tym przedmiocie.

Sąd ten w szczególności uznał, że w istocie przyczyną szkody powodów były zawarte z najemcami umowy cywilnoprawne sprzedaży lokali oraz rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych, wynikająca z art. 5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, co jest oceną zarówno pozbawioną podstaw jak i bezprzedmiotową. Nie są to bowiem zdarzenia bezprawne, w rozumieniu przepisów o czynach

niedozwolonych ani w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a., a więc nie mogą być uznane za źródło szkody powodów dochodzonej w rozpoznawanej sprawie.

Podobnie, dla oceny istnienia normalnego związku przyczynowego, nie ma znaczenia wskazana przez Sąd Apelacyjny bezsporna okoliczność, że wydając w latach 1974-1989 decyzje o sprzedaży lokali organ administracji państwowej działał w dobrej wierze, podobnie jak nabywcy lokali. Są to okoliczności niewątpliwie istotne, a nawet decydujące dla stwierdzenia, że decyzje te wywołały trwałe skutki prawne, a więc nawet jeżeli w okresie późniejszym stwierdzono wydanie ich z naruszeniem prawa skutkującym nieważnością, to organ nadzorczy nie może stwierdzić ich nieważności, a może jedynie orzec o wydaniu ich z naruszeniem prawa. Te okoliczności mogą mieć ewentualnie znaczenie także dla określenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie tego rodzaju wadliwych decyzji, nie mają jednak znaczenia przy ocenie istnienia związku przyczynowego, który jest kategorią obiektywną, a zatem niezależną od dobrej wiary czy winy.

Sąd Apelacyjny wskazał także, jako zdarzenie wywołujące szkodę powodów, decyzje z 1950 r. o odmowie przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości własności czasowej (użytkowania wieczystego) gruntu, której częściową nieważność i częściowe wydanie z naruszeniem prawa stwierdzono w 1999 r. Okoliczność, że związek taki istnieje, jak stwierdził Sąd Apelacyjny, powołując się na stanowisko doktryny i orzecznictwa, nie wyklucza jednak możliwości istnienia także normalnego związku przyczynowego między szkodą dochodzoną w sprawie, a decyzjami administracyjnymi o sprzedaży lokali. Powołany przez Sąd drugiej instancji wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002r. I CKN 1215/00 (OSP 2004/1/3) zapadł w sprawie, w której nie zostały podważone decyzje administracyjne o sprzedaży lokali, a powód, jako źródło szkody, takiej samej jak w niniejszej sprawie, wskazał decyzję administracyjną z 1969r o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej, której niezgodność z prawem stwierdzono w 1994r. W takiej sytuacji faktycznej i prawnej Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił powództwo uznając, odmiennie niż ten sam Sąd w obecnej sprawie, że bezpośrednią przyczyną szkody powoda były niepodważone decyzje administracyjne o sprzedaży lokali, nie zaś uznana za niezgodną z prawem decyzja

o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej. Natomiast Sąd Najwyższy wskazując na pośrednie i bezpośrednie skutki decyzji administracyjnej wywierane w sferze stosunków cywilnoprawnych uznał, że między decyzją odmawiającą przyznania dotychczasowemu właścicielowi zabudowanej nieruchomości prawa własności czasowej do gruntu, wydaną na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego a sprzedażą przez Skarb Państwa najemcom zajmowanych przez nich w budynku lokali, zachodzi związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c.

Jak wskazano wyżej nie wyklucza to istnienia także normalnego związku przyczynowego między szkodą wynikającą z odmowy przyznania własności sprzedanych lokali i użytkowania wieczystego związanej z nimi części gruntu, a niezgodnymi z prawem decyzjami administracyjnymi o sprzedaży tych lokali. Koncepcja adekwatnego związku przyczynowego zakłada, że określona szkoda może być skutkiem wielu zdarzeń oraz, że normalne następstwa badanej przyczyny mogą być zarówno bezpośrednie jak i pośrednie i pozostawać w relacjach wielocłonowych, a w takiej sytuacji ocenie z punktu widzenia kryterium normalności podlega zależność wielu czynników kauzalnych w ich wzajemnych powiązaniach, zaś ustalenie, że zachodzi normalny związek przyczynowy wymaga zbadania, czy gdyby dane zdarzenie nie wystąpiło, powstałby określony skutek (warunek *conditio sine qua non*) oraz, czy pojawienie się przyczyny badanego rodzaju zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia rozpatrywanego skutku, poprzez jej współistnienie i współdziałanie z innymi czynnikami. Jeżeli odpowiedź na te pytania okaże się twierdząca, będzie to równoznaczne z wystąpieniem normalnego związku przyczynowego. Dla oceny istnienia związku przyczynowego, jako kategorii obiektywnej, nie ma przy tym znaczenia, jak zdaje się przyjmować Sąd Apelacyjny, z jakich powodów osoba poszkodowana wskazała jako przyczynę szkody określone zdarzenie, a nie zdarzenie inne, które pozostawało w ciągu przyczyn lub stanowiło współprzyczynę szkody. Okoliczności te mogą być ewentualnie rozważane przy ocenie roszczenia odszkodowawczego na podstawie zasad ogólnych, natomiast przy ustalaniu związku przyczynowego jako jednej z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej decydujące znaczenie ma to, czy i jaką szkodę spowodowało bezprawne zdarzenie wskazane przez powoda jako podstawa faktyczna tego roszczenia.

W uchwale z dnia 21 marca 2003 r. III CZP 6/03 (OSNC 2004/1/4), dotyczącej między innymi kwestii związku przyczynowego pomiędzy szkodą wynikłą z niezaspokojenia uprawnienia do przyznania prawa wieczystej dzierżawy gruntu objętego działaniem dekretu warszawskiego, a wydaniem rażąco naruszającej prawo decyzji o odmowie uwzględnienia wniosku złożonego na podstawie art. 7 dekretu - Sąd Najwyższy stwierdził, że o istnieniu takiego związku rozstrzyga ocena całokształtu okoliczności sprawy, mających znaczenie w świetle uregulowania zawartego w art. 361 § 1 k.c. Wskazał, że zgodnie z art. 7 dekretu warszawskiego na Państwie ciążył obowiązek przyznania byłym właścicielom nieruchomości, na ich wniosek, własności czasowej (użytkowania wieczystego) gruntu, jeżeli nie zachodziły przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu. Niewykonanie tego obowiązku przez Państwo było niewykonaniem zobowiązania powodującym szkodę w majątku wierzyciela- byłego właściciela nieruchomości, w postaci nie wejścia do jego majątku prawa użytkowania wieczystego. Późniejsze stwierdzenie nieważności takiej decyzji eliminowało ją z obrotu ex tunc, co otwierało drogę do ponownego rozpoznania wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego i mogło doprowadzić do ustanowienia takiego prawa, a tym samym do wykonania zobowiązania przez Państwo i zlikwidowania wskazanej wyżej szkody.

Jeżeli natomiast decyzja o odmowie przyznania własności czasowej nie została w okresie późniejszym wyeliminowana z obrotu, gdyż wywołała trwałe skutki prawne z powodu np. skutecznej sprzedaży lokali w budynku na tej nieruchomości osobom trzecim i w wyniku tego, zgodnie z art. 156 § 2 w zw. z art. 158 § 2 k.p.a., organ administracyjny działając w trybie nadzoru mógł jedynie poprzestać na stwierdzeniu, że została ona wydana z naruszeniem prawa – nie otwierała się już możliwość ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości, która została zbyta wraz z lokalami mieszkalnymi. W konsekwencji Państwo definitywnie już nie wykonało swojego zobowiązania powodując stratę w postaci niezyskania prawa własności sprzedanych lokali i prawa użytkowania wieczystego związanego z nimi gruntu. Jeżeli uprawniony dochodził wyrównania tej szkody, to o tym, czy i ewentualnie w jakim zakresie jego powództwo było uzasadnione decyduje istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy tym uszczerbkiem, a niezgodną z prawem decyzją administracyjną, przy czym

konieczne jest także istnienie takiego związku między ogniwami pośrednimi, również tymi, które zostały wskazane w uzasadnieniu decyzji jako podstawa ustalenia, że wadliwa decyzja administracyjna wywołała nieodwracalne skutki. A o tym, czy taki związek zachodzi rozstrzyga ocena całokształtu okoliczności rozpoznawanej sprawy.

Należy zatem stwierdzić, że badając, czy istnieje związek przyczynowy pomiędzy wskazanymi przez powodów, jako źródło szkody, decyzjami administracyjnymi o sprzedaży lokali a szkodą polegającą na nie wejściu do majątku powodów prawa własności tych lokali i prawa użytkowania wieczystego części gruntu zbytej wraz z lokalami osobom trzecim, Sąd powinien zbadać wszystkie okoliczności sprawy mające wpływ na ocenę istnienia normalnego związku przyczynowego, w tym także wskazane w uzasadnieniu decyzji nadzorczej okoliczności, które sprawiły, że niedopuszczalne było stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji o sprzedaży lokali oraz w całości decyzji o odmowie przyznania własności czasowej. Choć bowiem Sąd zasadniczo jest związany jedynie stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej albo stwierdzeniem wydania jej z naruszeniem prawa, to jednak wskazane w uzasadnieniu decyzji nadzorczej okoliczności powodujące, że wadliwa decyzja wywołała trwałe skutki prawne, w wyniku czego organ administracyjny mógł stwierdzić jedynie jej niezgodność z prawem – mogą mieć istotne znaczenie dla oceny istnienia związku przyczynowego. Punktem wyjścia przy badaniu normalnego związku przyczynowego przy szkodach wynikłych z wadliwych decyzji administracyjnych jest bowiem ustalenie, czy wskazana szkoda nastąpiłaby także gdyby decyzja ta nie zapadła albo gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem jak również, czy pojawienie się tej decyzji administracyjnej zwiększyło prawdopodobieństwo wystąpienia szkody. W rozpoznawanej sprawie niewątpliwie pierwotna wadliwa decyzja administracyjna z 1950 r. o odmowie przyznania własności czasowej była przyczyną późniejszej, także wadliwej decyzji o sprzedaży lokali. Nie doszło jednak do wyeliminowania z obrotu w całości żadnej z tych decyzji, gdyż, jak stwierdził organ administracyjny w uzasadnieniu decyzji nadzorczej dotyczącej decyzji o sprzedaży lokali, decyzja ta wywołała trwałe skutki prawne, bowiem doprowadziła do skutecznego zbycia osobom trzecim części lokali wraz z częścią użytkowania

wieczystego gruntu. To zaś z kolei stało się przyczyną odmowy przyznania powodom prawa własności do sprzedanych już skutecznie lokali oraz prawa użytkowania wieczystego do związanej z nimi części gruntu, co stwierdzone zostało w uzasadnieniu decyzji z dnia 25 września 2008 r. o ustanowieniu na rzecz powodów użytkowania wieczystego tylko części gruntu i prawa własności jedynie części lokali oraz odmowie przyznania tych praw w pozostały zakresie. Skoro zatem organ administracyjny odmówił przyznania powodom własności części lokali oraz użytkowania wieczystego związanej z nimi części gruntu wskazując, iż stało się tak dlatego, że lokale te zostały skutecznie sprzedane osobom trzecim, na rzecz których ustanowiono też w odpowiedniej części użytkowanie wieczyste gruntu – to okoliczność ta powinna zostać oceniona przez Sąd badający istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy bezprawną decyzją o sprzedaży lokali a szkodą powodów polegającą na odmowie przyznania im prawa własności do sprzedanych już lokali oraz prawa użytkowania wieczystego do związanej z nimi części gruntu (porównaj też między innymi wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 2009 r. I CSK 26/09 i z dnia 13 kwietnia 2012 r. I CSK 402/11, niepubl.). Pominięcie przez Sąd Apelacyjny tych okoliczności, jak również nie przeprowadzenie badania, czy gdyby wadliwa decyzja o sprzedaży lokali nie została wydana, szkoda powodów także by nastąpiła lub czy pojawienie się tej decyzji zwiększyło prawdopodobieństwo wystąpienia szkody, nie pozwala odeprzeć kasacyjnego zarzutu naruszenia art. 361 § 1 k.c.

Skuteczny jest także zarzut naruszenia art. 160 § 1 w zw. z art. 28 k.p.a.

Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego zajęтым w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r. III CZP 112/10 (OSNC 2011/7-8/75), 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 art. 442¹ k.c.).

Przed podjęciem powyższej uchwały, w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono pogląd, że jeżeli powód, dochodzący roszczenia odszkodowawczego za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej nie był stroną postępowania administracyjnego, w którym wydano decyzję z naruszeniem praw, to nie ma zastosowania art. 160 § 1 k.p.a., a zgłoszone roszczenie odszkodowawcze podlega ocenie na podstawie art. 417 k.c. (porównaj wyroki z dnia 8 stycznia 2002 r. I CKN 581/99, OSNC 2002/10/28, z dnia 18 listopada 2004 r. I CK 588/04 i z dnia 13 października 2010 r. I CSK 25/10, niepubl.).

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 uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. 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 kształtuje treść stosunku administracyjnoprawnego w relacjach między orzekającym organem administracyjnym a osobą mającą status strony postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Status ten określają normy prawa materialnego, które 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 którym decyduje to, czy rzeczywiście stała się 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 taki status 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 powodów wszczęto postępowania administracyjne o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych o sprzedaży lokali i w wyniku tych postępowań wydano decyzje nadzorcze stwierdzające niezgodność z prawem zaskarżonych decyzji, to powodowie są stroną powyższych postępowań administracyjnych i przysługuje im 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 po tym dniu decyzjami administracyjnymi wydanymi na wniosek powodów. Tym samym nie mają do tych roszczeń zastosowania przepisy art. 418 lub 417 k.c. ani art. 442 k.c., jak przyjął Sąd Apelacyjny, lecz przepisy art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

Skuteczność powyższych zarzutów kasacyjnych prowadzi do uchylenia wyroku Sądu drugiej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 398¹⁵ oraz art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²⁰ k.p.c.), bez konieczności oceny pozostałych zarzutów kasacyjnych, zgłoszonych jako ewentualne, gdyż wskazane w nich przepisy prawa materialnego nie mają zastosowania w sprawie.