



Sygn. akt I CSK 168/12

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 listopada 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Barbara Myszka (przewodniczący)
SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)
SSN Katarzyna Tyczka-Rote

w sprawie z powództwa J. P.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi m. st. Warszawy

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 8 listopada 2012 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 28 października 2011 r.,

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

Uzasadnienie

J. P. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta m.st. Warszawy kwoty 5 045 650 zł z tytułu szkody doznanej na skutek wydania z naruszeniem prawa decyzji Naczelnika Urzędu Dzielnicowego Warszawa M. z dnia 31 marca 1982 r. oraz decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego Warszawa – M. z dnia 25 czerwca 1986 r. orzekających o ustanowieniu na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej Budowy Domów Jednorodzinnych „T.” w W. użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni łącznej 5 191 m² położonego przy ul. S. [...] w W.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 7 października 2008 r. oddalił powództwo. Ustalił, że Z. P., której następcą prawnym jest powód, była właścicielką nieruchomości położonej w W. przy ulicach S. i T., obejmującej m.in. grunt o powierzchni 5 191 m². Nieruchomość została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy (Dz. U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279 ze zm.). Wniosek właścicielki o ustanowienie prawa własności czasowej został rozpoznany przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy negatywnie decyzją z dnia 24 września 1954 r. Po uchyleniu tej decyzji i ponownym rozpoznaniu wniosku Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy decyzją Nr [...] z dnia 24 lipca 2003 r. odmówił ustanowienia na rzecz powoda prawa użytkowania wieczystego gruntu z tego powodu, że obecnie stanowi on ulice oraz został rozdysponowany w sposób trwały na rzecz osób trzecich. W dniu 31 marca 1982 r. Naczelnik Wydziału Terenów Urzędu Dzielnicowego Warszawa M. orzekł o oddaniu w użytkowanie wieczyste gruntu o powierzchni 5191 m². Analogiczna decyzja została wydana przez Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego Warszawa M. w dniu 25 czerwca 1986 r. W wykonaniu tych decyzji w dniu 28 lipca 1986 r. została zawarta umowa o ustanowieniu na 99 lat użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej Budowy Domów Jednorodzinnych „T.” w W. Następnie na wniosek powoda Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzjami z dnia 8 sierpnia 2005 r. orzekło, że wskazane wyżej decyzje z dnia 31 marca 1982 r. i z dnia 25 czerwca 1986 r. zostały wydane z

naruszeniem prawa, a postanowieniem z dnia 28 listopada 2005 r. zwróciło wniosek o odszkodowanie.

Sąd Okręgowy wskazał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie, ponieważ powód nie był stroną postępowania administracyjnego, w ramach którego zapadły decyzje z 1982 r. i 1986 r. stanowiące źródło szkody. Ponadto przyjął, że między wydaniem wadliwych decyzji a szkodą w postaci niemożności uzyskania praw do gruntu nie zachodzi normalny związek przyczynowy. Ostateczne rozdysponowanie gruntem nastąpiło bowiem na podstawie umowy cywilnoprawnej, której skutków nie zniweczyło uchylene tych decyzji. Wylimitowanie spornych decyzji z łańcucha przyczynowego nie prowadzi zatem do ustalenia, że szkoda i tak by wystąpiła. Wykluczało to możliwość uwzględnienia powództwa również na podstawie art. 417 k.c. w poprzednim brzmieniu oraz obecnie obowiązującego art. 417¹ k.c.

Powód wniósł apelację od wyroku Sądu Okręgowego, zarzucając naruszenie art. 160 § 1 k.p.a. i art. 361 § 1 k.c.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 10 listopada 2009 r. oddalił apelację powoda. Podzielając ustalenia faktyczne, stwierdził, że podstawę roszczenia powoda stanowi, stosownie do art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.), art. 417¹ § 2 k.c., wobec czego była zbędna ocena zarzutu naruszenia art. 160 k.p.a. Sąd Apelacyjny nie podzielił też dokonanej przez Sąd Okręgowy oceny związku przyczynowego i uznał, że istnieje związek przyczynowy między wydaniem decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowej a niemożnością ustanowienia analogicznego prawa na rzecz powoda. Jednakże apelacja nie mogła być uwzględniona z uwagi na podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia. Przewidziany w art. 442 k.c. dziesięcioletni termin przedawnienia roszczenia biegł od dnia zdarzenia wyrządzającego szkodę, upłynął zatem w 1996 r. Zgodnie z art. 6 k.c., na powodzie ciążył obowiązek wykazania szczególnych okoliczności zastosowania art. 5 k.c., w tym zwłaszcza okoliczności wyjaśniających przyczyny tak znacznego opóźnienia w dochodzeniu roszczenia, zaś powód nie przedstawił stosownych argumentów w tym zakresie.

Powód wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zarzucając naruszenie art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, art. 160 k.p.a. oraz art. 417¹ § 2 i art. 442 k.c.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 11 maja 2011 r., I CSK 164/10 uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego. Podkreślił, że Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 przesądził m.in., iż do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przed dniem 1 września 2004 r. wydaniem decyzji administracyjnej, 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 konsekwencji uznał za zasadny zarzut błędnej wykładni art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, a w konsekwencji wadliwego zastosowania art. 417¹ § 2 oraz 442 k.c. zamiast art. 160 k.p.a.

Sąd Apelacyjny po ponownym rozpoznaniu sprawy wyrokiem z dnia 28 października 2011 r. oddalił apelację oraz zasądził od powoda na rzecz pozwanego 5 400 zł tytułem kosztów postępowania apelacyjnego. Podkreślił, że dokonana przez Sąd Okręgowy wykładnia art. 160 § 1 k.p.a. była prawidłowa. Podmiotem uprawnionym na podstawie tego przepisu do żądania odszkodowania jest strona postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej, która w związku z wydaniem decyzji administracyjnej poniosła szkodę. Przymiotu strony nie uzyskuje natomiast osoba uczestnicząca jako wnioskodawca w postępowaniu nadzorczym. Postępowanie nadzorcze jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego istotą jest jedynie ustalenie, czy dana decyzja jest dotknięta wadą, o jakiej mowa w art. 156 § 1 k.p.a. W niniejszej sprawie nie budzi zaś wątpliwości, że powód nie był stroną postępowania zakończonego wydaniem decyzji z dnia 31 marca 1982 r. oraz z dnia 28 lipca 1986 r., a brał jedynie udział w postępowaniu nadzorczym zakończonym wydaniem decyzji administracyjnych stwierdzających, że wskazane wyżej decyzje zostały wydane z naruszeniem prawa. Sąd Apelacyjny podzielił pogląd, że krąg stron w postępowaniu nadzorczym nie jest tożsamy z kręgiem stron

w postępowaniu zwykłym. Pojęcie strony według kodeksu postępowania administracyjnego ma charakter nie tylko materialny, ale i procesowy. Przyznanie danemu podmiotowi statusu strony w znaczeniu materialnym uwarunkowane jest istnieniem interesu prawnego dotyczącego sfery prawnej danego podmiotu. Status strony w znaczeniu procesowym nabywa się przez udział w postępowaniu. Wprawdzie, zgodnie z art. 28 k.p.a., stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, jednak przepis ten stanowi wyłącznie podstawę do rozważenia przez organy administracji legitymacji proceduralnej strony, tj. uprawnienia do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego lub uczestniczenia w tym postępowaniu jako strona, nie uprawnia jednak do przyjęcia, że osoby posiadające ową legitymację proceduralną powinny być traktowane jako strona postępowania bez względu na to, czy faktycznie brały udział w postępowaniu administracyjnym, w którym zapadła wadliwa decyzja administracyjna, czy też w postępowaniu tym nie brały udziału.

Powód wniósł skargę kasacyjną, w której zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, zarzucając naruszenie prawa materialnego, mianowicie art. 160 w związku z art. 28 k.p.a.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Trafny jest zarzut naruszenia art. 160 w związku z art. 28 k.p.a. Sąd Apelacyjny przyjął, że art. 160 ust. 1 k.p.a. nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż ani powód, ani jego poprzedniczka prawna, nie byli uczestnikami postępowania administracyjnego, w którym doszło do ustanowienia na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej Budowy Domów Jednorodzinnych „T.” w W. użytkowania wieczystego na podstawie decyzji z dnia 31 marca 1982 r. oraz z dnia 28 lipca 1986 r. Takiej zaś oceny nie zmienia okoliczność, że powód brał udział w postępowaniu nadzorczym zakończonym wydaniem decyzji administracyjnych stwierdzających, że wskazane wyżej decyzje zostały wydane z naruszeniem prawa. 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 prawnoprocesową 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. Ocena, 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.

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