



Sygn. akt I CSK 402/11

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 kwietnia 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Józef Frąckowiak (przewodniczący)

SSN Marian Kocon

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

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 13 kwietnia 2012 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 13 stycznia 2011 r.,

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

Uzasadnienie

Powód J. P. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa - Prezydenta m.st. Warszawy odszkodowania w wysokości 5.590.200 zł, za szkodę polegającą na utracie możliwości uzyskania użytkowania wieczystego należącej niegdyś do Z. P. nieruchomości przy ul. S. nr [...] w W., w związku z wydaniem z naruszeniem prawa decyzji z 15 sierpnia 1984 r. i 15 maja 1985 r. o oddaniu tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste Międzyzakładowej Spółdzielni Mieszkaniowej „S.” w W.

Pozwany Skarb Państwa - Prezydent m.st. Warszawy wniósł o oddalenie powództwa. Zarzucił, że odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. w związku z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej może dochodzić jedynie strona postępowania administracyjnego, w którym decyzja została wydana, a powód nią nie był. Powód nie wykazał też przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianych przez art. 417 k.c. ani wysokości poniesionej szkody.

Wyrokiem z 23 marca 2010 r., wydanym po ponownym rozpoznaniu sprawy w związku z uchyleniem wyroku wstępnego przez Sąd drugiej instancji, Sąd Okręgowy oddalił powództwo i zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 7.200 zł, tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd Okręgowy ustalił, że Z. P. była właścicielką nieruchomości w W. przy ul. S. Nr [...]. Jej następcą prawnym był bratanek K. P., zaś jego następcą - syn J. P., powód w niniejszej sprawie.

Po przejęciu nieruchomości w W. przy ul. S. nr [...] przez Skarb Państwa w trybie dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279; dalej – dekret warszawski), K. P. wniósł o ustanowienie na jego rzecz użytkowania wieczystego tej nieruchomości. Decyzją z 24 września 1954 r. odmówiono uwzględnienia jego wniosku.

Decyzją Kierownika Wydziału Architektury Urzędu Dzielnicowego z 15 sierpnia 1984 r. nieruchomość położona w W., przy ulicach S., Z., T. i L. oddana została w użytkowanie wieczyste Międzyzakładowej Spółdzielni Mieszkaniowej „S.” w W. Decyzją Kierownika Wydziału Architektury Urzędu Dzielnicowego z 15 maja 1985 r. decyzja z 15 sierpnia 1984 r. została częściowo zmieniona. Powód nie występował jako strona w postępowaniu o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej „S.”.

Decyzją z 3 września 2002 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję z 24 września 1954 r. o odmowie oddania w użytkowanie wieczyste K. P. nieruchomości przy ul. S. nr [...] w W. Decyzją z 24 lipca 2003 r. Prezydent m.st. Warszawy odmówił J. P., jako następcy prawnemu K. P., oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości przy ul. S. [...] w W. Decyzja ta zapadła na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego.

Decyzjami z 30 lipca 2004 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze na wniosek powoda stwierdziło, że decyzje Kierownika Wydziału Architektury Urzędu Dzielnicowego z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r. zostały wydane z naruszeniem prawa.

Sąd Okręgowy uznał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie. Przyjął, że na zdarzenie będące źródłem szkody powoda składają się tak wadliwe decyzje administracyjne z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r., jak i dwie decyzje nadzorcze z 30 lipca 2004 r. Do odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody związane ze zdarzeniami, które miały miejsce przed 17 października 1997 r. należy stosować przepisy art. 417-421 k.c., a także przepisy szczególne art. 153, 160 i art. 161 k.p.a. Wskazał, że wiąże go (art. 386 § 6 k.p.c.) pogląd wyrażony przez Sąd Apelacyjny w wyroku z 28 kwietnia 2008 r., według którego odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. może dochodzić jedynie strona postępowania, w którym została wydana wadliwa decyzja, nie zaś strona postępowania, w którym zapadła decyzja stwierdzająca jej nieważność. Podstawą roszczenia odszkodowawczego powoda nie może być zatem ten przepis. Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, art. 418 k.c. został uznany za niezgodny z Konstytucją i utracił moc prawną z dniem 17 października 1997 r. Sąd Okręgowy uznał, że art. 418 k.c. nie może mieć zastosowania w sprawie, gdyż stracił on moc prawną zanim jeszcze zapadły decyzje nadzorcze z 30 lipca 2004 r. i zanim zakończyły się zdarzenia, które doprowadziły do deliktu. 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), roszczenie powoda podlega zatem ocenie na podstawie art. 417 k.c. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. Zgodnie z obowiązującym wówczas art. 442 k.c., roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany

dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia i nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę. W niniejszej sprawie zdarzenia wywołujące szkodę w postaci wydania niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych miały miejsce 15 sierpnia 1984 r. i 15 maja 1985 r. Powództwo zostało wniesione 22 września 2006 r., a zatem po upływie dziesięciu lat od tych zdarzeń. Skuteczny okazał się zatem zarzut przedawnienia podnoszony przez pozwanego, a jego zgłoszenie w okolicznościach sprawy nie może być ocenione jako nadużycie prawa podmiotowego (art. 5 k.c.).

Wyrokiem z 13 stycznia 2011 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Okręgowego i zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 5.400 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego i ocenę prawną sprawy, za wyjątkiem tylko stwierdzenia, że szkoda powoda wynikała ze zdarzenia złożonego, na które składały się decyzje z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r. oraz z 30 lipca 2004 r. Sąd Apelacyjny stwierdził, że źródłem szkody powoda były bezprawne decyzje z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r., a art. 160 § 1 k.p.a. nie mógł być podstawą zgłoszonego przez niego roszczenia, gdyż powód nie był stroną postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem tych decyzji administracyjnych, które identyfikuje jako źródło szkody, a brał jedynie udział w postępowaniu nadzorczym, zakończonym wydaniem decyzji z 30 lipca 2004 r. stwierdzających, że decyzje z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r. zostały wydane z naruszeniem prawa. Sąd Apelacyjny stwierdził, że pogląd ten znajduje potwierdzenie w wyrokach Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99; z 18 listopada 2004 r. I CKN 588/04; z 13 października 2010 r., I CSK 25/10. Wskazywane przez powoda wzorce konstytucyjne nie mogą znaleźć zastosowania do oceny roszczeń wywodzonych przez niego ze zdarzeń mających miejsce przed 17 października 1997 r.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 13 stycznia 2011 r. powód zarzucił, że orzeczenie to wydane zostało z naruszeniem prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.), to jest: - art. 160 § 1 k.p.a. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na zawężeniu zakresu użytego w nim pojęcia „strona” do strony postępowania, w którym wydano nieważną decyzję administracyjną; - art.

160 § 6 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie, podczas gdy w związku z wydaniem w realiach sprawy wadliwych (nieważnych) decyzji administracyjnych, powołany przepis powinien znaleźć zastosowanie przy dokonywaniu oceny zasadności podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia; - art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. oraz art. 442 k.c. w brzmieniu sprzed 10 sierpnia 2007 r. poprzez jego zastosowanie przy ocenie zarzutu przedawnienia zamiast art. 160 § 6 k.p.a.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Skarżący nie zgłosił zarzutów, które zmierzałyby do zakwestionowania czynności procesowych podjętych w sprawie przez Sąd drugiej instancji, w tym i takich, które by prowadziły do zakwestionowania podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. Ocena zarzutów mieszczących się w zakresie pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) musi być zatem odniesiona do tych faktów, które Sądy obu instancji przyjęły za podstawę subsumcji.

2. Podstawową kwestią przy rozważaniu przesłanek odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną deliktem jest zidentyfikowanie zdarzenia mającego być jej źródłem. Zdarzenie to musi być następnie zakwalifikowane jako bezprawne i pozostające w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą, której naprawienia domaga się powód.

Powód wskazał, że szkoda, którą poniósł polegała na tym, iż do jego majątku nie może wejść prawo użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. S. nr [...] w W. Z ustaleń przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia wynika, że poprzednik prawny powoda stracił własność tej nieruchomości na skutek działania dekretu warszawskiego. Na podstawie art. 1 dekretu warszawskiego z dniem 21 listopada 1945 r. na własność gminy m. st. Warszawy przeszedł grunt wchodzący w skład nieruchomości przy ul. S. nr [...] w W., a budynki położone na tej nieruchomości pozostały własnością jej dotychczasowego właściciela (art. 5 dekretu warszawskiego).

Według art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu mogli w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Stosownie do art. XXXIX § 2 dekretu z 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz.U. Nr 57, poz. 321 ze zm.), od dnia wejścia w życie prawa rzeczowego, tj. od 1 stycznia 1947 r., zamiast prawa dzierżawy wieczystej lub prawa zabudowy można było na podstawie dekretu warszawskiego domagać się przyznania własności czasowej za opłatą symboliczną. W myśl art. 40 ust. 1 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159), ilekroć przepisy dotychczasowe przewidywały zbywanie gruntów na własność czasową, należało przez to rozumieć oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego przewidywał, że gmina – a po wejściu w życie ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130) – Państwo, uwzględni wniosek o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub prawa własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela będącego osobą fizyczną daje się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu jego zabudowania. Artykuł 51 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. Nr 17, poz. 70 ze zm.) rozszerzył podstawy odmowy uwzględnienia wniosku; odmowa mogła nastąpić także ze względu na cele określone w art. 3 tej ustawy, a art. 51 ust. 2 sanował wcześniejsze przypadki odmowy uwzględnienia wniosku dokonanej z naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu, jeżeli odmowa ta była zgodna z celami określonymi w art. 3 tej ustawy.

Dominuje pogląd, że na gminie, a później na Państwie, ciążył obowiązek przyznania byłemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego gruntu, jeżeli nie

zachodziły wskazane wyżej przesłanki negatywne. Obowiązki temu po stronie byłego właściciela gruntu odpowiadało cywilnoprawne majątkowe uprawnienie do domagania się ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego. Uprawnienie to mogło być jednak realizowane tylko w toku postępowania administracyjnego, przez wydanie konstytutywnej decyzji. Jeśli nawet uprawnieniu temu w orzecznictwie nie przypisywano charakteru roszczenia cywilnoprawnego, to i tak przyjmowano, że pozycja osoby, której przysługiwało była porównywalna z pozycją wierzyciela w stosunku zobowiązaniowym, w tym np. z pozycją wierzyciela, któremu przysługuje roszczenie o złożenie przez dłużnika oznaczonego oświadczenia woli.

Zbieżność pozycji prawnej osoby uprawnionej do domagania się ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego z pozycją wierzyciela nakazuje kwalifikować uszczerbek łączący się z niezaspokojeniem lub nienależytym zaspokojeniem uprawnienia tej osoby tak samo, jak kwalifikowany jest uszczerbek łączący się z niespełnieniem lub nienależytym spełnieniem przez dłużnika należnego wierzycielowi świadczenia (art. 471 k.c.). Także więc niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez gminę lub Państwo swego obowiązku, godzące we wchodzące w skład majątku byłego właściciela uprawnienie do domagania się ustanowienia prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy) lub własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego i pozbawiające go wartości lub obniżające jego wartość musi być uznane za powodujące straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. (por. szczegółowo na ten temat w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4).

3. Z ustaleń Sądów obu instancji wynika, że poprzednik prawny powoda zamierzał skorzystać z uprawnienia do uzyskania własności czasowej nieruchomości przy ul. S. nr [...] w W. i wystąpił z wnioskiem o przyznanie mu tego prawa. O odmowie uwzględnienia jego wniosku orzeczono po raz pierwszy decyzją z 24 września 1954 r. Od tej decyzji odwołał się, a jego odwołanie zostało rozpoznane decyzją z 24 lipca 2003 r. w ten sposób, że organ odwoławczy uchylił decyzję z 24 września 1954 r. i sprawę przekazał Prezydentowi m.st. Warszawy do ponownego rozpoznania. Prezydent m.st. Warszawy decyzją z 24 lipca 2003 r.

odmówił uwzględnienia wniosku o oddanie nieruchomości przy ul. S. nr [...] w W. w użytkowanie wieczyste następcom prawnym Z. P. Decyzja kończąca postępowanie w sprawie o ustanowienie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) nieruchomości przy ul. S. nr [...] w W. zapadła zatem dopiero 24 lipca 2003 r., a ostateczna stała się z upływem terminu do wniesienia od niej odwołania.

Zanim doszło do wydania ostatecznej decyzji rozstrzygającej o wniosku poprzednika prawnego powoda, decyzjami z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r. nieruchomość przy ul. S. nr [...] w W. została oddana w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej „S.”. Poprzednicy prawni powoda nie występowali jako strony postępowania w tej sprawie. Z inicjatywy powoda doszło natomiast do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności tych decyzji, które zakończyło się orzeczeniem o ich wydaniu z naruszeniem prawa.

Trafnie przyjął Sąd Apelacyjny, że decyzja wydana w trybie nadzorczym nie była elementem złożonego zdarzenia będącego źródłem deliktu (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75). Decyzja ta wydana została w postępowaniu, które w założeniu zmierzało do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, a – z uwagi na nieodwracalne skutki prawne decyzji z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r. – mogła jedynie stwierdzać wadliwość badanego w tym postępowaniu aktu, po to, by umożliwić dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przez uprawnione osoby. Zdarzenie, które może być rozważane jako źródło szkody powoda miało zatem miejsce 15 sierpnia 1984 r. i 15 maja 1985 r., a zatem zarówno przed wejściem w życie Konstytucji, jak i aktualnie obowiązujących przepisów o naprawieniu szkody wyrządzonej wykonywaniem władzy publicznej.

Stosownie do art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie stosuje się przepisy art. 417, 419, 420, 420¹, 420² i 421 k.c. oraz art. 153, 160 i 161 § 5 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 1 września 2004 r.

Skoro przed 1 września 2004 r. poprzednik prawny powoda uzyskał decyzję wydaną na podstawie art. 156 § 2 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 k.p.a., to – w związku z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz

niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) – należało rozważyć, czy w jego sytuacji znajduje zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a. Z art. 160 § 1 k.p.a. wynika, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę. Wyrokiem z 23 września 2003 r., K. 20/02, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody – jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz że orzeczenie to ma zastosowanie w do szkód powstałych od 17 października 1997 r.

Powstaje jednak kwestia, w jaki sposób należy wyznaczyć zakres pojęcia „strona”, użytego w art. 160 § 1 k.p.a. W uzasadnieniu wyroku z 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99 (OSNC 2002, nr 10, poz. 128). Sąd Najwyższy stwierdził, 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. Podobnie na temat legitymacji do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego przewidzianego przez art. 160 k.p.c. wypowiedział się Sąd Najwyższy w uzasadnieniach wyroków z 18 listopada 2004 r., I CK 588/04, Lex nr 277083 oraz z 13 października 2010 r., I CSK 25/10, Lex nr 1089036. Pogląd ten zaakceptował Sąd Apelacyjny orzekający w niniejszej sprawie, choć w ustalonych okolicznościach faktycznych brak było ku temu podstaw.

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.). Wniosek o wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji ma charakter nadzwyczajnego środka prawnego w postępowaniu administracyjnym. Co do zasady, uprawnienie do skorzystania z tego środka przysługuje tej osobie, której – jako strony postępowania zakończonego kwestionowaną decyzją – dotyczy zawarte w niej rozstrzygnięcie. Zwykle zatem legitymacja do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji pokrywa się z legitymacją warunkującą korzystanie ze statusu strony w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji, której dotyczy ten wniosek (art. 28 k.p.a.). Jeśli wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji składa osoba, która podaje, że w wyniku błędu organu administracji publicznej została uznana za stronę postępowania i adresata rozstrzygnięcia zawartego w decyzji (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.), to o legitymacji do jego złożenia decyduje stwierdzenie, że osoba ta rzeczywiście stała się adresatem rozstrzygnięcia zamieszczonego w decyzji, choć nie przysługiwał jej status strony postępowania prowadzonego w trybie zwykłym w rozumieniu art. 28 k.p.a. Może się jednak też zdarzyć, że wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji z powołaniem się na którąś z przesłanek oznaczonych w art. 156 § 1 k.p.a. złoży osoba, która powinna korzystać ze statusu strony w postępowaniu administracyjnym zakończonym kwestionowaną decyzją, a która bez własnej winy w postępowaniu tym nie brała udziału. Pozbawienie strony 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 którejs 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.

Jak już powiedziano, z inicjatywy powoda zostało wszczęte postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r., o oddaniu nieruchomości przy ul. S. nr [...] w W. w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej „S.”. Właściwy w sprawie organ administracji publicznej uznał zatem, że poprzednikowi prawnemu powoda przysługuje status strony w postępowaniu o stwierdzenie nieważności tych decyzji z uwagi na przesłanki, o których mowa w art. 28 k.p.a. Gdyby ta ocena wypadła odmiennie, to organ administracji miałby podstawę ku temu, by odmówić wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r. na żądanie konkretnej osoby i – ewentualnie – by wszcząć to postępowanie z urzędu. Na ocenie legitymacji powoda w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji musiała zaważyć okoliczność, że w czasie, gdy toczyło się postępowanie zakończone decyzjami z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r. nierozstrzygnięta ostatecznie pozostawała kwestia uprawnień poprzednika prawnego powoda do uzyskania w użytkowanie wieczyste nieruchomości przy ul. S. nr [...] w W. Odwołanie poprzednika prawnego powoda od decyzji z 24 września 1954 r. pozostawało wówczas nierozpoznane. Nie sposób jest zatem przyjąć, że Skarb Państwa mógł już wówczas swobodnie dysponować prawami do nieruchomości przy ul. S. nr [...] w W., a poprzednik prawny powoda nie miał interesu prawnego do uczestniczenia w sprawie o oddanie w użytkowanie wieczyste spółdzielni mieszkaniowej nieruchomości, której dotyczyły uprawnienia gwarantowane mu dekretem warszawskim. W tym stanie rzeczy nie można zgodzić się z oceną Sądu Apelacyjnego, jakoby poprzednikowi prawnemu powoda nie przysługiwał status

strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniu, w którym zapadła dotknięta kwalifikowaną wadą decyzja. Korzystanie z takiego statusu przez poprzednika prawnego powoda potwierdza okoliczność, że z inicjatywy powoda doszło do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste spółdzielni mieszkaniowej i do stwierdzenia, że decyzja ta wydana została z naruszeniem prawa. W tych okolicznościach powód nie był i nie jest w stanie doprowadzić do wszczęcia postępowania o wznowienie postępowania zakończonych decyzjami z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r. z uwagi na przesłankę określoną w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., i do wydania w postępowaniu wznowionym decyzji stwierdzającej wydanie z naruszeniem prawa decyzji kończących postępowanie w trybie zwykłym (art. 151 § 2 k.p.a.), co potwierdzałoby okoliczność, że przysługiwał mu (jego poprzednikowi prawnemu) status strony w postępowaniu zakończonym decyzjami z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r.

Reasumując, w okolicznościach niniejszej sprawy nie można przyjąć, że powód, z którego inicjatywy doszło do wydania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r. nie miał (ściślej – jego poprzednik prawny) statusu strony w postępowaniu prowadzonym w trybie zwykłym i zakończonym wydaniem decyzji rażąco naruszającej prawo, która wywołała jednak nieodwracalne skutki prawne. Powód jest zatem „stroną”, która na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. może dochodzić roszczeń o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez wydanie wadliwej decyzji.

4. Skoro do powoda znajduje zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a., to przysługujące mu roszczenie przedawnia się na zasadach i w terminie określonym w art. 160 § 6 k.p.a., nie zaś – jak przyjął Sąd Apelacyjny – na podstawie art. 442 k.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji.

5. Jeżeli spadkobierca byłego właściciela gruntów podlegających działaniu dekretu warszawskiego dochodzi odszkodowania obejmującego uszczerbek powstały w jego majątku w następstwie strat doznanych przez jego poprzedników prawnych przez oddanie nieruchomości podlegającej działaniu dekretu innej osobie w użytkowanie wieczyste, to o tym czy, i ewentualnie w jakim zakresie, jego powództwo jest uzasadnione decyduje ponadto istnienie normalnego związku

przyczynowego (art. 361 § 1 k.c.) pomiędzy wspomnianym uszczerbkiem a decyzją, z której ten uszczerbek miał wynikać (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNC 1989 r., nr 9, poz. 129, pkt III.2 uzasadnienia).

Powód wskazał, że szkoda, której naprawienia żąda polega na tym, iż w następstwie zadysponowania nieruchomością przy ul. S. nr [...] w W. na rzecz spółdzielni mieszkaniowej decyzjami z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r. nie może uzyskać tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Decyzje te, jakkolwiek wadliwe, wywołały jednak nieodwracalne skutki prawne i z tej przyczyny nie mogą być wyeliminowane z obrotu prawnego. Gdyby ich wzruszenie było możliwe, to w instancji odwoławczej w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie dekretu warszawskiego rozstrzygnięta zostałaby kwestia, czy powodowi (a wcześniej jego poprzednikom prawnym) przysługiwało przewidziane w art. 7 dekretu warszawskiego uprawnienie do domagania się oddania nieruchomości przy ul. S. nr [...] w W. w użytkowanie wieczyste. Kwestia ta jest rozstrzygająca dla możliwości przyjęcia, że powodowi przez wydanie decyzji z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r. wyrządzona została szkoda, w związku z tym, że stracił możliwość zrealizowania uprawnienia, które mu przysługiwało (art. 361 § 1 k.c.). Skoro rozstrzygnięcie to nie może zapaść na drodze administracyjnej, to musi o tym wypowiedzieć się sąd rozpoznający niniejszą sprawę (szczegółowo w kwestii sposobu oceny związku przyczynowego w sprawach dotyczących roszczeń o odszkodowanie za szkody spowodowane wadliwymi decyzjami administracyjnymi wydawanymi na podstawie dekretu warszawskiego – por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 21 marca 2003 r., III CZP 6/03).

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ oraz art. 391 § 1 k.p.c., orzekł, jak w sentencji.

