



Sygn. akt I CSK 637/12

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 21 czerwca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Grzegorz Misiurek

SSN Józef Frąckowiak

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa M. S. i P. R.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 21 czerwca 2013 r.,

skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 6 czerwca 2012 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powodów na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

## Uzasadnienie

Powodowie – M. S. i P. R. pozwem z 29 marca 2011 r. wnieśli o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody M. kwot odpowiednio 813.015 zł i 672.840 zł z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu, jako odszkodowania za szkodę polegającą na tym, że utracili możliwość nabycia w użytkowanie wieczyste części nieruchomości położonej w W. przy ul. M. nr 7, przejętej przez Skarb Państwa na podstawie przepisów dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej – dekret o gruntach warszawskich), a należącej do członków rodziny L., których są spadkobiercami.

Pozwany Skarb Państwa - Wojewoda M. wniósł o oddalenie powództwa i zarzucił, że roszczenie powodów uległo przedawnieniu.

Wyrokiem z 13 września 2011 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo i zasądził od powodów solidarnie na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7.200 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd Okręgowy stwierdził, że z decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z 7 lutego 1997 r. i z 21 marca 1997 r. wynika, że właścicielami nieruchomości przy ul. M. nr 7 w okresie przedwojennym byli członkowie rodziny L., ale wobec nieprzedłożenia przez powodów dokumentów wykazujących właścicielskie uprawnienia poszczególnych jej członków do tej nieruchomości nie jest możliwe stwierdzenie, komu i w jakim zakresie prawa te przysługiwały. Osoby te na podstawie art. 7 dekretu o gruntach warszawskich 17 grudnia 1947 r. wystąpiły o oddanie im nieruchomości przy ul. M. nr 7 w W. na własność czasową. Decyzją z 9 lutego 1950 r. wniosek ten został załatwiony odmownie.

Na podstawie decyzji podjętych w latach osiemdziesiątych XX wieku niektóre z lokali w oficynie budynku przy ul. M. nr 7 w W., po ich wyodrębnieniu, zostały sprzedane najemcom.

Powódka 25 listopada 1995 r. wystąpiła o stwierdzenie nieważności decyzji

z 9 lutego 1950 r. Jej wniosek został uwzględniony decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z 7 lutego 1997 r., utrzymaną w mocy decyzją tego organu z 21 marca 1997 r., wydaną w wyniku ponownego rozpoznania sprawy, w części dotyczącej działek nr 72 i nr 91 oraz uchyloną w części dotyczącej działki nr 92, z jednoczesnym stwierdzeniem, że decyzja z 9 lutego 1950 r. została wydana z naruszeniem prawa w zakresie, w jakim dotyczy sprzedanych na rzecz najemców lokali nr 4, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 19, 20 i 21 w oficynie budynku położonej na działce nr 92.

Decyzją z 27 maja 2008 r. Prezydent m.st. Warszawy ustanowił na rzecz następców prawnych przedwojennych właścicieli nieruchomości w W. przy ul. M. nr 7 prawo użytkowania wieczystego gruntu w udziale wynoszącym 0,613000 części, w tym na rzecz M. S. 0,185177 części i na rzecz P. R. 0,153250 części oraz odmówił jego ustanowienia co do gruntu wchodzącego w skład działki nr 92 ze względu na nabycie przez najemców na własność lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku położonym na tej działce wraz z odpowiednimi udziałami w użytkowaniu wieczystym gruntu.

Decyzjami z 11 sierpnia 2010 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że decyzje administracyjne z lat osiemdziesiątych XX wieku, stanowiące podstawy do wyodrębnienia własności i sprzedaży lokali mieszkalnych w oficynie budynku na działce nr 92 wydane zostały z naruszeniem prawa.

O oddaleniu powództwa przez Sąd Okręgowy zadecydowało niewykazanie zakresu właścicielskich uprawnień poprzedników prawnych powodów do gruntu, którego dotyczyła decyzja z 9 lutego 1950 r., uniemożliwiająca stwierdzenie, w jakim zakresie roszczenia odszkodowawcze przysługują powodom.

Z powołaniem się na uchwałę Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, Sąd Okręgowy stwierdził nadto, że podstawę prawną dochodzonego roszczenia stanowi art. 160 k.p.c., ponieważ zdarzenie, z którego powodowie wywodzą odpowiedzialność Skarbu Państwa wystąpiło przed 1 września 2004 r., a było nim wydanie decyzji z 9 lutego 1950 r., w wyniku czego przedwojenni właściciele utracili własność gruntu, jak również własność położonego na nim budynku. Sąd Okręgowy nie podzielił stanowiska powodów, jakoby

zdarzeniem tym było wydanie w latach osiemdziesiątych XX wieku decyzji administracyjnych zezwalających na sprzedaż lokali mieszkalnych znajdujących się na działce nr 92. Nie kwestionując związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji z 9 lutego 1950 r. a sprzedażą lokali położonych w budynku na rzecz ówczesnych najemców, Sąd Okręgowy stwierdził, że zaakceptowanie stanowiska powodów prowadziłaby do sytuacji, w której odpowiedzialność Skarbu Państwa byłaby oparta na dwóch różnych podstawach, dla których osobno należałoby liczyć termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego z art. 160 k.p.a. Według Sądu Okręgowego, źródłem szkody było zdarzenie wcześniejsze, to jest decyzja z 9 lutego 1950 r., której wydanie zapoczątkowało ciąg przyczynowo – skutkowy prowadzący do utraty przez przedwojennych właścicieli nieruchomości i ich następców prawnych lokali położonych w oficynie budynku.

Zdaniem Sądu Okręgowego, początek biegu terminu przedawnienia roszczenia dochodzonego przez powodów należy liczyć od 21 marca 1997 r., a zatem termin ten upłynął 21 marca 2000 r. Brak jest okoliczności szczególnych, które by usprawiedliwiały zwlekanie powodów z wytoczeniem powództwa przez ponad dziesięć lat. Podniesienie zarzutu przedawnienia roszczenia przez pozwanego nie stanowiło zatem nadużycia prawa podmiotowego w rozumieniu art. 5 k.c.

Powodowie nie mają też legitymacji, by na podstawie art. 160 k.p.a. dochodzić roszczeń odszkodowawczych w związku z wydaniem w latach osiemdziesiątych XX wieku decyzji zezwalających na sprzedaż lokali. Byli wprawdzie stronami postępowań zakończonych decyzjami nadzorczymi z 11 sierpnia 2010 r., ale skoro nie byli stronami postępowań administracyjnych, które toczyły się w latach osiemdziesiątych XX wieku i zostały zakończone decyzjami prowadzącymi do wyodrębnienia własności lokali i ich sprzedaży, to nie mają też legitymacji do dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone przez ich wydanie. Odwołując się do wyroku Sądu Najwyższego z 18 listopada 2004 r., I CK 588/04, Sąd Okręgowy uznał, że roszczenia odszkodowawcze z art. 160 k.p.a. przysługiwać mogą tylko tym osobom, które były stronami postępowania administracyjnego zakończonego decyzją podlegającą stwierdzeniu nieważności albo też decyzją, która w postępowaniu nadzorczym została uznana za niezgodną

z prawem. Sąd Okręgowy wskazał, że roszczenie dochodzone w związku ze sprzedażą poszczególnych lokali mogłoby podlegać ocenie na podstawie art. 417 § 1 k.c. w brzemieniu obowiązującym w okresie wydania decyzji zezwalających na sprzedaż lokali, ale i to roszczenie należałoby uznać za przedawnione zgodnie z obowiązującym wówczas art. 442 k.c.

Wyrokiem z 6 czerwca 2012 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powodów od wyroku Sądu Okręgowego z 13 września 2011 r. i zasądził od powodów na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 2.700 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego i stwierdził, że wystarczające do oddalenia powództwa było uwzględnienie zarzutu przedawnienia roszczenia w warunkach, gdy za źródło szkody powodów należy uznać decyzję z 9 lutego 1950 r. Wydanie, a następnie wykonanie decyzji zezwalających na sprzedaż poszczególnych lokali w oficynie budynku na nieruchomości przy ul. M. nr 7 w W. nie było źródłem szkody powodów, a nadto jeszcze powodowie nie mają legitymacji czynnej do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 160 k.p.a. w związku z tymi decyzjami.

Za częściowo uzasadnione Sąd Apelacyjny uznał wprawdzie zarzuty naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 233 § 1 k.p.c. i art. 230 k.p.c., ponieważ uprawnienia właścicielskie przedwojennych właścicieli nieruchomości nie były kwestionowane przez stronę pozwaną i pośrednio wynikały z decyzji nadzorczej z 21 marca 1997 r. oraz z decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 27 maja 2008 r., jednakże to uchybienie Sądu Okręgowego było drugorzędne i nie miało wpływu na wynik sprawy.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 6 czerwca 2012 r. powodowie zarzucili, że orzeczenie to zapadło z naruszeniem prawa materialnego (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.), to jest: art. 5 w zw. z art. 7 w zw. z art. 8 dekretu o gruntach warszawskich w zw. z art. 28 k.p.a. w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że osoby, które nie były stroną w znaczeniu formalnym postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji o sprzedaży poszczególnych lokali w budynku i ustanowieniu prawa użytkownika

wieczystego części gruntu, nie są legitymowane do dochodzenia odszkodowania za utracone lokale w trybie art. 160 k.p.a., podczas gdy stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. jest osoba mająca w tym interes prawny, nie zaś strona postępowania w znaczeniu formalnym; - art. 160 § 6 k.p.a. przez jego błędną wykładnię polegającą na zawężeniu zakresu pojęcia „decyzji stwierdzającej nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzji, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a.” wyłącznie do decyzji administracyjnej stwierdzającej nieważność albo wydanie z naruszeniem prawa decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej do gruntu; - art. 160 § 6 k.p.a. przez błędną wykładnię i uznanie, że sąd nie jest związany wskazanym przez powoda prejudykatem - decyzją administracyjną, uprawniającym do dochodzenia odszkodowania i przyjęcie, że sąd może dokonywać oceny skutków prawnych nie tylko decyzji wskazanej przez powoda jako źródła szkody oraz decyzji stwierdzającej jej nieważność albo wydanie z naruszeniem prawa, lecz również innych decyzji administracyjnych; - art. 160 § 6 k.p.a. przez błędne uznanie, że roszczenie powodów o odszkodowanie za utracone lokale w budynku przy ul. M. nr 7 uległo przedawnieniu; - art. 160 k.p.a. przez błędne uznanie, że skoro nabycie przez najemców własności lokali miało związek nie tylko z wydaniem decyzji administracyjnych, ale i zawarciem cywilnych umów sprzedaży poszczególnych lokali, to podstawę prawną roszczenia wywodzonego z okoliczności sprzedaży przez stronę pozwaną lokali nie mógł stanowić art. 160 k.p.a. lecz wyłącznie art. 417 k.c.; - art. 361 § 1 k.c. poprzez błędną wykładnię i uznanie, że w sytuacji, gdy organ administracji w drodze odrębnych decyzji administracyjnych rozdysonował prawo własności lokali w nieruchomości na rzecz osób trzecich, co doprowadziło do braku możliwości odzyskania nieruchomości w naturze przez następców prawnych byłych właścicieli, to źródła poniesionej szkody nie stanowią decyzje o sprzedaży lokali na rzecz osób trzecich lecz decyzja odmawiająca przyznania prawa własności czasowej do gruntu, podczas gdy nieodwracalne skutki prawne powoduje i tym samym stanowi źródło szkody majątkowej powodów rozdysonowanie nieruchomości na rzecz osób trzecich, a nie odmowa przyznania prawa własności czasowej.

Powodowie zarzucili nadto, że zaskarżony wyrok zapadł z naruszeniem prawa procesowego (art. 398 § 1 pkt 2 k.p.c.), to jest: - art. 2 § 3 k.p.c. w związku z art. 10 Konstytucji poprzez naruszenie zasady związania sądu treścią ostatecznej decyzji administracyjnej; - art. 227 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. poprzez przyjęcie, w konsekwencji uznania słuszności zarzutów przedawnienia roszczenia i braku legitymacji stron, że oddalenie wniosku powodów o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność wartości sprzedanych lokali było prawidłowe; - art. 321 § 1 k.p.c. poprzez wykroczenie poza podaną przez powodów podstawę faktyczną powództwa oraz dokonanie oceny podstawy faktycznej niewskazanej w pozwie, tj. orzeczenia administracyjnego Prezydenta m.st. Warszawy z 9 lutego 1950 r., odmawiającego dotychczasowym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości przy ul. M., podczas gdy powodowie wskazywali jako źródło poniesionej szkody decyzje administracyjne orzekające o sprzedaży lokali położonych w nieruchomości.

Skarżący wnieśli o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego z 6 czerwca 2012 r. w pkt 1 i 2 oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego z 13 września 2011 r. i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania, a ewentualnie o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w pkt 1 i 2 i – w uwzględnieniu apelacji powodów – zasądzenie dochodzonych roszczeń na ich rzecz.

Pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Powodowie zidentyfikowali szkodę, której naprawienia dochodzili w procesie jako uszczerbek w ich majątku polegający na utracie możliwości nabycia udziału w użytkowaniu wieczystym gruntu należącego do nieruchomości przy ul. M. nr 7 w W., aktualnie stanowiącego działkę nr 92 oraz udziału we współwłasności budynku postawionego na tym gruncie. Wskazali też na ciąg zdarzeń, które ten skutek miały spowodować. O tym roszczeniu odszkodowawczym orzekły Sądy obu instancji. Bezzasadnie zatem powodowie zarzucają, że orzeczenie to zapadło z naruszeniem art. 321 § 1 k.p.c. poprzez wykroczenie poza podaną przez nich podstawę faktyczną powództwa oraz dokonanie oceny podstawy

faktycznej niewskazanej w pozwie, tj. orzeczenia administracyjnego Prezydenta m.st. Warszawy z 9 lutego 1950 r., odmawiającego dotychczasowym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do gruntu należącego do nieruchomości przy ul. M. nr 7, podczas gdy jako źródło poniesionej szkody wskazywali decyzje administracyjne orzekające o sprzedaży lokali położonych na nieruchomości. Podjęcie przez Sąd Apelacyjny rozważań na temat tego, czy źródłem szkody było zdarzenie wskazane przez powodów, czy inne zdarzenie, nie wykracza poza zakres kognicji sądu powszechnego w sprawie o odszkodowanie, nawet jeśli zdarzeniem szkodzącym mają być decyzje administracyjne wydane w postępowaniu, w którym prowadzący je organ administracji publicznej przyznał powodom status stron. Dokonanie tego rodzaju oceny nie prowadzi też do naruszenia art. 2 § 3 k.p.c. w związku z art. 10 Konstytucji, bo nie jest naruszeniem zasady związania sądu treścią ostatecznej decyzji administracyjnej.

2. Trafna koncepcja rozstrzygnięcia na temat zasady odpowiedzialności każe uznać, że oddalenie przez Sąd Apelacyjny wniosku powodów o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości w celu ustalenia wartości sprzedanych lokali nie prowadziło do naruszenia art. 227 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c.

3. Nieruchomość przy ul. M. nr 7 w W., do której tytuł prawny przysługiwał poprzednikom prawnym powodów, została objęta działaniem dekretu o gruntach warszawskich i na podstawie art. 1 tego dekretu, z dniem jego wejścia w życie, tj. 21 listopada 1945 r., przeszła na własność gminy m.st. Warszawa. Zgodnie z art. 5 dekretu o gruntach warszawskich budynki pozostawały odrębnym od gruntu przedmiotem własności byłych właścicieli gruntu, do czasu rozstrzygnięcia ich wniosków o przyznanie im prawa jego własności czasowej.

Poprzednicy prawni powodów 17 grudnia 1947 r., na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich, złożyli wniosek o przyznanie im prawa wieczystej dzierżawy (użytkowania wieczystego) gruntu z nieruchomości przy ul. M. nr 7 w W. Właściwy organ administracji odmówił uwzględnienia tego wniosku decyzją z 9 lutego 1950 r. Powodowie utracili przysługujące im prawo własności gruntu należącego do tej nieruchomości z dniem 25 listopada 1945 r. w związku z



działaniem art. 1 dekretu o gruntach warszawskich, a prawo do budynku oraz ekspektatywę prawa własności czasowej gruntu – z datą, w której ostateczna stała się decyzja z 9 lutego 1950 r., gdyż jej wydanie wywołało ten – przewidziany przez art. 8 dekretu o gruntach warszawskich – skutek. Z tą datą właścicielem nieruchomości przy ul. M. nr 7 w W. stało się m.st. Warszawa, a następnie – na podstawie dalszych zdarzeń – Skarb Państwa i znowu m.st. Warszawa. Decyzja z 9 lutego 1950 r. spowodowała w majątku powodów uszczerbek polegający na tym, że do ich majątku nie weszło prawo, które powinni uzyskać oraz utracili własność budynku, która w oderwaniu od prawa do gruntu mogła funkcjonować nie stale, lecz wyłącznie przez czas niezbędny do złożenia i rozpoznania wniosków o oddanie gruntu we własność czasową.

Powodowie spowodowali wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji z 9 lutego 1950 r., zakończonego decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z 21 marca 1997 r. stwierdzającą jej nieważność – co trzeba podkreślić – nie w całości lecz jedynie w części oraz stwierdzającą, że decyzja ta w części nie podlega stwierdzeniu nieważności, gdyż wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Zdarzenie to miało miejsce przed 1 września 2004 r., a zatem w okresie obowiązywania art. 160 k.p.a. W uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 31 marca 2010 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), Sąd Najwyższy wyjaśnił, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 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. W świetle art. 160 § 1 k.p.a. możliwość żądania naprawienia szkody otwiera się dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej, niemniej jednak jej źródłem jest wyłącznie wydanie wadliwej decyzji. Ostateczna decyzja nadzorcza stwierdza jedynie ziszczenie się koniecznej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 k.p.a., a mianowicie wydanie przez organ administracji niezgodnego z prawem aktu administracyjnego. Wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej, jako działanie legalne i przywracające stan zgodny z prawem, nie może być uznane za element zdarzenia, z którym związane jest powstanie zobowiązania do naprawienia szkody.

Z chwilą, gdy decyzja z 21 marca 1997 r. stała się ostateczna, powodowie uzyskali prejudykat niezbędny do skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w celu naprawienia szkody w opisanej wyżej postaci, wyrządzonej im przez wydanie niezgodnie z prawem decyzji z 9 lutego 1950 r. Jeżeli jednak ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmowało korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej z 31 marca 2010 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75). Powodowie mogli zatem oczekiwać naprawienia „szkody rzeczywistej”, którą ponieśli przez wydanie decyzji z 9 lutego 1950 r., obejmującej wartość tego, co wyszło z ich majątku albo do niego nie weszło w związku z jej wydaniem.

4. Orzeczenie o częściowym stwierdzeniu nieważności decyzji z 9 lutego 1950 r., któremu w nauce i orzecznictwie powszechnie przypisuje się skutek wsteczny, spowodowało konieczność ponownego rozpatrzenia wniosku poprzedników prawnych powodów, złożonego na podstawie art. 7 dekretu o gruntach warszawskich o oddanie im nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Ponowne rozpoznanie tego wniosku doprowadziło do wydania decyzji będącej podstawą ustanowienia na rzecz powodów użytkowania wieczystego nieruchomości złożonej z działek nr 72 i nr 91 z nieruchomości przy ul. M. nr 7 w W., zabudowanej budynkiem, którego własność poprzednicy prawni powodów odzyskali – jak przyjęło m.st. Warszawa, jako właściciel gruntu – w związku z działaniem wstecznego skutku decyzji stwierdzającej nieważność decyzji z 9 lutego 1950 r. Częściowe stwierdzenie nieważności decyzji z 9 lutego 1950 r. i ponowne rozpoznanie wniosku o oddanie w użytkowanie wieczyste działek nr 72 i nr 91 z nieruchomości przy ul. M. nr 7 w W. ich dawniejszym właścicielom wyeliminowało po stronie powodów szkodę wywołaną decyzją z 9 lutego 1950 r. w tej postaci, której mogło dotyczyć roszczenie odszkodowawcze wywodzone z art. 160 § 1 k.p.a.

Bezzasadnie powodowie zarzucają, że Sąd Apelacyjny zignorował powyższe skutki decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 21 marca 1997 r. Formułując ten zarzut powodowie pomijają, że skutki te należy przypisać

decyzji z 21 marca 1997 r. tylko w tej części, w której stwierdzała ona nieważność decyzji z 9 lutego 1950 r., a w tym zakresie szkoda powodów została naprawiona przez ustanowienie na ich rzecz prawa, którego ustanowienia im odmówiono decyzją z 9 lutego 1950 r.

Decyzja z 21 marca 1997 r. nie stwierdzała nieważności decyzji z 9 lutego 1950 r. w części co do zabudowanej oficyną działki nr 92 z nieruchomości przy ul. M. nr 7, lecz jedynie stwierdzała, że w tej części decyzja ta wywołała nieodwracalne skutki prawne. Tego rodzaju rozstrzygnięcie nie wywołuje wstecznych skutków już choćby z tej przyczyny, że przesłanką jego wydania jest stwierdzenie, że decyzja administracyjna dotknięta którąś z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. wywołała takie skutki prawne, których nie da się odwrócić. Skoro nie można mówić o wstecznym skutku decyzji z 21 marca 1997 r. w zakresie, w jakim decyzja ta stwierdza wydanie decyzji z 9 lutego 1950 r. z naruszeniem prawa, to brak jest też podstaw do sformułowania tezy, że powodom przywrócona została także własność budynku na działce nr 92 z nieruchomości przy ul. M. nr 7, i że także w tym zakresie wnioski ich poprzedników prawnych złożony 17 grudnia 1947 r. mógłby podlegać ponownemu rozpoznaniu, czemu na przeszkodzie stało wydanie w latach osiemdziesiątych XX wieku decyzji zezwalających na wyodrębnienie własności lokali w budynku na działce nr 92 i ich sprzedaż najemcom. W efekcie trzeba natomiast przyjąć, że w latach osiemdziesiątych XX wieku powodom nie przysługiwał już żaden tytuł do budynku na działce nr 92 przy ul. M. nr 7 ani także ekspektatywa nabycia tej działki w użytkowanie wieczyste. Właścicielem tej nieruchomości był wówczas Skarb Państwa. Gdyby nawet Skarb Państwa nie był w dacie wyodrębniania własności lokali i przenoszenia ich własności na najemców właścicielem nieruchomości, której ta czynność dotyczyła, to własność tę nabyłby w związku z tą czynnością i po jej ujawnieniu w księdze wieczystej (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 lutego 2011 r., III CZP 90/10).

Reasumując ten wątek stwierdzić trzeba, że skutek wsteczny można przypisać decyzji z 21 marca 1997 r. jedynie w tej części, w której stwierdza ona nieważność decyzji z 9 lutego 1950 r. W pozostałej części rozstrzygnięcie to nie wywołuje takiego skutku, a wręcz niczego nie zmienia w stosunkach prawnych,

których kształtowanie zostało zapoczątkowane decyzją z 9 lutego 1950 r. Znaczenie decyzji o takiej treści ogranicza się do stworzenia podstaw do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych zmierzających do naprawienia szkody wyrządzonej decyzją, o stwierdzeniu niezgodności z prawem której orzeczono.

Powyższe uwagi mają poważne konsekwencje dla zidentyfikowania zdarzenia będącego źródłem szkody, której naprawienia powodowie dochodzą. Skutek wsteczny, na zasadzie pewnej fikcji przypisywany decyzji stwierdzającej nieważność decyzji wydanej w zwykłym postępowaniu jurysdykcyjnym sprawił, że powodowie – wobec nieuchylenia dekretu o gruntach warszawskich – znaleźli się w takiej sytuacji, że ponownego rozpoznania wymagał wniosek złożony przez ich poprzedników prawnych o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu, przy założeniu, iż na powrót przysługuje im własność budynku posadowionego na nim. Ponowne rozpoznanie wniosku powodów doprowadziło do przyznania im prawa, którego ekspektatywę utracili z momentem, gdy stała się ostateczna decyzja z 9 lutego 1950 r. Wyłączyło to możliwość przyjęcia, że decyzja z 9 lutego 1950 r. w części, w jakiej orzeczono o jej nieważności wywołała w majątku powodów szkodę w zidentyfikowanej przez nich postaci.

Z tożsamyh przyczyn w wyroku z 23 września 2009 r., I CSK 96/09 (Lex nr 584193), Sąd Najwyższy stwierdził, że stwierdzenie przed 1 września 2004 r. nieważności orzeczenia administracyjnego odmawiającego uwzględnienia wniosku zgłoszonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich, otwiera możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego wobec Skarbu Państwa dopiero wtedy, gdy po ponownym rozpatrzeniu tego wniosku gmina odmówi ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu (art. 7 ust. 1 lub ust. 4 dekretu o gruntach warszawskich), a w wyroku z 13 października 2010 r., I CSK 25/10 (Lex nr 1089036), Sąd Najwyższy przyjął, że dopiero nieprzyznanie wnioskodawcy gruntu zamiennego zgodnie z art. 7 ust. 4 dekretu o gruntach warszawskich otwiera drogę do dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa na podstawie art. 160 k.p.a.

5. Powodowie nie byli stronami w postępowaniach administracyjnych zmierzających do wydania decyzji zezwalających na sprzedaż lokali w oficynie

budynku stojącego na działce nr 92 z nieruchomości przy ul. M. nr 7 w W. W następstwie wydania decyzji z 9 lutego 1950 r. w czasie prowadzenia tych postępowań nie przysługiwała im już własność budynku na tej działce ani także eskpektatywa nabycia jej w użytkowanie wieczyste. Ten stan prawny nie zmienił się także później, bo w tej części nie doszło do stwierdzenia nieważności decyzji z 9 lutego 1950 r.

Z ustaleń poczynionych w sprawie wynika jednak, że z inicjatywy powodów zostały wszczęte administracyjne postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji wydanych w latach osiemdziesiątych XX wieku, zezwalających na wyodrębnienie i sprzedaż najemcom lokali w oficynie budynku stojącego na działce nr 92 z nieruchomości przy ul. M. nr 7, zakończone stwierdzeniem wydania tych decyzji z naruszeniem prawa.

Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji należące do kategorii postępowań nadzwyczajnych - kontrolnych może być wszczęte z urzędu albo na wniosek strony (art. 157 § 1 k.p.a.). Status strony w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym determinowany jest – co do zasady – normami prawa materialnego (administracyjnego lub cywilnego), które decydują o istnieniu interesu prawnego konkretnej osoby w konkretnej sytuacji faktycznej w uzyskaniu rozstrzygnięcia o jej prawach i obowiązkach oraz kształtują jego treść (art. 28 k.p.a.). Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest wprawdzie postępowaniem odrębnym od postępowania zakończonego wydaniem decyzji, o której legalności ma orzec organ nadzoru, ale dotyczy tego samego stosunku materialnoprawnego co decyzja wydana w postępowaniu zwykłym. Co do zasady, krąg osób będących stronami w postępowaniu prowadzonym w trybie zwykłym pokrywa się z kręgiem osób będących stronami w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzwyczajnym z tego właśnie powodu, że u podstaw postępowania nadzwyczajnego leży decyzja wydana w trybie zwykłym, a zatem i stosunek materialnoprawny nią ukształtowany. W pewnych sytuacjach może się jednak zdarzyć, że w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzwyczajnym wezmą udział inne osoby niż występujące w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną. Uprawnienie do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji przysługuje bowiem 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 uzasadniającą wznowienie postępowania (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.

Zasadnie powodowie twierdzą, że nie do sądu powszechnego, lecz do organów administracji należy ocena legitymacji osób występujących jako strony w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym. Dostrzegając brak legitymacji do domagania się stwierdzenia nieważności decyzji przez konkretną osobę niemającą w nim statusu strony w rozumieniu art. 157 § 2 k.p.a., właściwy organ powinien odmówić wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji na jej wniosek (art. 157 § 3 k.p.a.; obecnie 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.

Z powyższych przyczyn w uchwale z 21 czerwca 2012 r., III CZP 28/12 (OSNC 2013, nr 1, poz. 6) i wcześniej w wyrokach z 11 maja 2011, I CSK 289/10 (niepubl.) i z 13 kwietnia 2012 r., I CSK 402/11 (niepubl.), Sąd Najwyższy przyjął, 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. Pojęcie „strona” użyte w art. 160 § 1 k.p.a. należy bowiem oceniać przy uwzględnieniu interesu prawnego do uczestnictwa w postępowaniu zakończonym wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej będącej przedmiotem postępowania nadzorczego. Stwierdzenie w postępowaniu nadzorczym nieważności decyzji lub 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; jest uprawniony do brania pod uwagę okoliczności, które były podstawą wydania decyzji nadzorczej.

Powyższe nie oznacza jednak, żeby sąd powszechny w sprawie o odszkodowanie za szkodę w sprecyzowanej przez powodów postaci nie mógł samodzielnie ocenić, w którym momencie szkoda ta powstała i które ze wskazanych przez powoda, a mających miejsce w różnym czasie zdarzeń było jej źródłem.

Jak powiedziano wyżej, w postępowaniu nadzorczym organ administracji nie stwierdził nieważności decyzji z 9 lutego 1950 r. w części dotyczącej gruntu odpowiadającego działce nr 92 na terenie nieruchomości przy ul. M. nr 7, przyjmując, że nie można odwrócić skutków zdarzeń, które – w związku z wydaniem tej decyzji – miały miejsce w latach osiemdziesiątych XX wieku. Skoro w tej części decyzja nadzorcza nie wywoływała skutku wstecznego, to nie sposób jest twierdzić, że w dacie wydania decyzji zezwalającej na wyodrębnienie własności lokali w oficynie budynku przy ul. M. nr 7 jej własność przysługiwała komuś innemu niż Skarb Państwa, na którego wówczas przeszły prawa nabyte przez m.st. Warszawa w związku z wydaniem dekretu o gruntach warszawskich. Skoro Skarb Państwa był właścicielem nieruchomości przy ul. M. nr 7 w latach osiemdziesiątych XX wieku, to mógł też wyodrębnić własność lokali w tym budynku i rozporządzić nimi na osoby będące ich najemcami. Z uzasadnienia decyzji z 11 sierpnia 2010 r., stanowiącego integralną część z jej rozstrzygnięciem, nie wynika jednak inne źródło przypisania powodom legitymacji do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji o wyodrębnieniu własności lokali jak stwierdzenie nieważności decyzji z 9 lutego 1950 r. Organ administracji powołuje się przy tym także na decyzję z 10 sierpnia 1999 r. (mającą utrzymać w mocy decyzję z 7 lutego 1997 r.), ale takiego aktu powodowie nie powoływali w uzasadnieniu pozwu i jego wydanie nie jest też objęte niekwestionowanymi ustaleniami faktycznymi Sądów obu instancji.

Wypada też zauważyć, że decyzje administracyjne, o których niezgodności z prawem stwierdzono decyzjami z 11 sierpnia 2010 r. były podstawą do zawarcia umów o ustanowieniu odrębnej własności lokali i przeniesieniu własności tych lokali na rzecz ich dotychczasowych najemców. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wypracowany został pogląd, że nawet uchylenie ostatecznej decyzji organu administracji po zawarciu na jej podstawie umowy sprzedaży nieruchomości nie powoduje samo przez się nieważności tej umowy; jednakże okoliczności, z powodu których uchylenie nastąpiło, mogą mieć znaczenie dla oceny w świetle prawa cywilnego ważności umowy sprzedaży lub dopuszczalności uchylenia się od skutków prawnych zawartego w niej oświadczenia woli (tak w uchwale Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64, OSNC 1964, nr 12, poz. 244; por. też uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 211).

Mają rację powodowie, że wyodrębnienie własności i sprzedaż lokali najemcom pozostaje w normalnym związku przyczynowym z wcześniejszą decyzją odmawiającą przyznania ich poprzednikom prawa własności czasowej do gruntu odpowiadającego działce nr 92 z nieruchomości przy ul. M. nr 7, wydaną na podstawie art. 7 dekretu o gruntach warszawskich, a w efekcie także ze szkodą w tej postaci, której naprawienia powodowie się domagają (por. wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, Lex nr 78330). Spowodowały one bowiem, że aktualnie powodowie nie mogą doprowadzić do wzruszenia decyzji z 9 lutego 1950 r. w części dotyczącej działki nr 92 z nieruchomości przy ul. M. nr 7, co organ administracji uwzględnił w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji z 9 lutego 1950 r. stwierdzając, że w tej części decyzja ta wydana została z naruszeniem prawa. Zdarzenia te nie wywołały jednak szkody w tej postaci, której dotyczy żądanie pozwu, lecz powodują niemożliwość jej naprawienia przez przywrócenie stanu poprzedniego. Skarb Państwa nie może bowiem zadysponować na rzecz powodów prawem, które już wcześniej skutecznie przeniósł na inne osoby.

Z chwilą, w której decyzja z 21 marca 1997 r. stała się ostateczna powodowie uzyskali pewność, że nie otrzymają w użytkowanie wieczyste działki nr 92 z nieruchomości przy ul. M. nr 7 i nie zostanie im przywrócona własność



postawionego na niej budynku. Z tą także chwilą powodowie powzięli wiadomość o niezgodności z prawem decyzji z 9 lutego 1950 r., której wydanie uruchomiło ciąg dalszych zdarzeń prowadzących do nabycia przez osoby trzecie praw do lokali wyodrębnionych w tym budynku wraz z udziałem w użytkowaniu wieczystym gruntu. Od tej też daty należy liczyć termin przedawnienia roszczenia powodów o naprawienie szkody polegającej na utracie przez nich własności budynku na działce nr 92 z nieruchomości przy ul. M. nr 7 oraz ekspektatywy prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości. Powodowie uzyskali wówczas prejudykat pozwalający im na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, a termin przedawnienia tych roszczeń należało obliczać zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., jak trafnie uznały Sądy obu instancji.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. oraz co do kosztów postępowania na podstawie art. 98 § 1 i 3, art. 108 § 1 w zw. z art. 398<sup>21</sup> i art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 11 ust. 3 ustawy z 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1417 ze zm.) i § 13 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.), orzeczono jak w sentencji.