

*Sygn. akt I ACa 781/12*

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 25 września 2012 r.**

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Roman Dzięczek

Sędziowie: SA Edyta Jefimko (spr.)

SO del. Małgorzata Rybicka-Pakuła

Protokolant: st. sekr. sąd. Marta Rudnik

po rozpoznaniu w dniu 25 września 2012 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa J. P.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi (...)W.

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 23 marca 2010 r.

sygn. akt II C 2098/06

***uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.***

*I ACa 781/12*

## UZASADNIENIE

Powód J. P. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa - Prezydenta(...)W. odszkodowania w wysokości 5.590.200 zł, za szkodę polegającą na utracie możliwości uzyskania użytkowania wieczystego należącej w przeszłości do jego poprzedniczki prawnej Z. P. nieruchomości położonej przy ul. (...) 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 (...) Spółdzielni Mieszkaniowej (...) w W..

Pozwany Skarb Państwa - Prezydent(...)W. 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. Ponadto J. P. nie wykazał również 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 w Warszawie oddalił powództwo, zasądając od powoda na rzecz pozwanego kwotę 7.200 zł, tytułem zwrotu kosztów postępowania.

**Powyższy wyrok został wydany na odstawie następujących ustaleń faktycznych i wniosków.**

Z. P. była właścicielką nieruchomości w W. przy ul. (...). Jej następcą prawnym był bratanek K. P., a z kolei jego następcą powód J. P.. Po przejęciu przedmiotowej nieruchomości 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 powoływany jako dekret (...)), K. P. wniósł o ustanowienie na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości. Decyzją z 24 września 1954 r. odmówiono uwzględnienia jego wniosku. Decyzją Kierownika Wydziału Architektury (...) Dzielnicowego z 15 sierpnia 1984 r. nieruchomość położona w W. przy ulicach (...) oddana została w użytkowanie wieczyste (...) Spółdzielni Mieszkaniowej (...) w W.. Decyzją Kierownika Wydziału Architektury (...) 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 (...)." 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. (...) w W.. Decyzją z 24 lipca 2003 r. Prezydent (...)W. odmówił J. P., jako następcy prawnemu K. P., oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości przy ul. (...) w W.. Decyzja ta zapadła na podstawie art. 7 dekretu (...). Decyzjami z 30 lipca 2004 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze na wniosek powoda stwierdziło, że decyzje Kierownika Wydziału Architektury (...) 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 zarówno wadliwe decyzje administracyjne z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r., jak i decyzje nadzorcze z 30 lipca 2004 r. Stwierdził, iż 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 k.p.a., 160 k.p.a. i art. 161 k.p.a. Na podstawie art. 160 k.p.a. odszkodowania może dochodzić jedynie strona postępowania, w którym została wydana wadliwa decyzja, nie zaś strona postępowania, w którym zapadła decyzja stwierdzająca jej nieważność. Ponieważ J. P. nie był stroną postępowania nadzorczego, to podstawą dochodzonego przez niego roszczenia odszkodowawczego nie mógł być art. 160 k.p.a. 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 podlegało 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 ulegało przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, a termin przedawnienia nie mógł być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę. Ponieważ zdarzenia wywołujące szkodę w postaci wydania niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych miały miejsce 15 sierpnia 1984 r. i 15 maja 1985 r., a powództwo zostało wniesione 22 września 2006 r., to za skuteczny należało uznać podniesiony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia, przy czym jego zgłoszenie w okolicznościach sprawy nie stanowiło nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.).

**Apelację** od tego wyroku złożył powód, zaskarżając orzeczenie sądu pierwszej instancji w całości na podstawie następujących zarzutów:

- naruszenia prawa materialnego w postaci:

a) art. 160§ 1 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie,

b) art. 417§ 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2009 r. na skutek jego bezzasadnego niezastosowania,

c) art. 442§ 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 sierpnia 2007 r. na skutek jego nieprawidłowego zastosowania

- zamiast art. 160§ 6 k.p.a.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa w całości wraz z zasądzeniem od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów procesu za obie instancje, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania z pozostawieniem mu rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego.

**Wyrokiem** z 13 stycznia 2011 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację J. P. 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, z 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. W ocenie sądu odwoławczego źródłem szkody 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 J. P. roszczenia, gdyż powód nie był stroną postępowania administracyjnego zakończonym wydaniem tych decyzji administracyjnych, które identyfikuje jako źródło szkody. 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.

**Skargę kasacyjną** od wyroku Sądu Apelacyjnego wywiódł powód, który zarzucił, że orzeczenie wydane zostało z naruszeniem prawa materialnego w postaci:

-art. 160 § 1 k.p.a. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na zawężeniu zakresu 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 ich 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 **wyrokiem** z dnia 13 kwietnia 2012 r. uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu wydanego orzeczenia Sąd Najwyższy stwierdził, iż chociaż poprzednik prawny powoda, z którego inicjatywy doszło do wydania decyzji stwierdzającej wydanie z naruszeniem prawa decyzji z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r. nie miał statusu strony w postępowaniu prowadzonym w trybie zwykłym i zakończonym wydaniem decyzji rażąco naruszającej prawo, która wywołała jednak nieodwracalne skutki prawne, to jest stroną, która na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. może dochodzić roszczeń o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez wydanie wadliwej decyzji. Skoro do J. P. 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.

### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacja jest w całości uzasadniona.

Stan faktyczny sprawy ustalony przez Sąd Okręgowy nie był sporny pomiędzy stronami, stanowi on również podstawę wydania przez Sąd Apelacyjny wyroku. Zasadne okazały się podniesione w apelacji wszystkie zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego

Powód wskazał, że szkoda, którą poniósł polegała na tym, iż do jego majątku nie może wejść prawo użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. (...) w W.. Poprzednik prawny J. P. stracił własność tej nieruchomości na skutek działania dekretu (...). Według art. 7 ust. 1 dekretu (...), 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. Art. 7 ust. 2 tego dekretu 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, miało obowiązek uwzględnić 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. Uprawnienie to mogło być jednak realizowane tylko w toku postępowania administracyjnego, przez wydanie konstytutywnej decyzji. 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. (...) w W. została oddana w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej (...). Poprzednicy prawni powoda nie występowali jako strony postępowania w tej sprawie. Z inicjatywy powoda zostało wszczęte postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r., o oddaniu spornej nieruchomości w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej (...) w W.. Oznacza to, iż właściwy w sprawie organ administracji publicznej uznał, 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, ewentualnie mógłby 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 użytkowania wieczystego spornej nieruchomości. Odwołanie poprzednika prawnego powoda od decyzji z 24 września 1954 r. pozostawało wówczas nierozpoznane. W rezultacie nie można przyjąć, jak uczynił to Sąd Okręgowy w zaskarżonym wyroku, że powód, z którego inicjatywy doszło do wydania decyzji stwierdzającej wydanie z naruszeniem prawa decyzji z 15 sierpnia 1984 r. i z 15 maja 1985 r. nie miał statusu strony w postępowaniu prowadzonym w trybie zwykłym, zakończonego 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. Pogląd, iż 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., wyraził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 21 czerwca 2012 r., III CZP 28/12, Lex nr 1168720.

Sąd Okręgowy do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego sprawy błędnie zastosował art. 417§ 1 k.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 września 2004 r., a następnie art. 442 w brzmieniu sprzed dnia 10 sierpnia 2007 r. Uznając za zasadny podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia, oddalił powództwo bez rozpoznania istoty sprawy. Nierozpoznanie istoty sprawy, które może skutkować na podstawie art. 386§ 4 k.p.c. uchyleniem zaskarżonego wyroku przez sąd odwoławczy i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania, odnosi się do roszczenia będącego podstawą powództwa i zachodzi, gdy sąd pierwszej instancji nie orzekł w ogóle merytorycznie o żądaniach stron, zaniechał zbadania materialnej podstawy żądania pozwu albo pominął merytoryczne zarzuty pozwanego. Do nierozpoznania istoty sprawy dojdzie w szczególności w razie oddalenia powództwa z uwagi na przyjęcie przedawnienia roszczenia, prekluzji lub braku legitymacji procesowej strony, której oceny sąd drugiej instancji nie podziela (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1998 r., II CKN 897/97, OSNC 1999/1/22 i z dnia 14 maja 2002 r., V CKN 357/00, LEX nr 55513).

Uznając apelację za uzasadnioną Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386§ 4 k.p.c. w zw. z art. 108§ 2 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz

rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego i kasacyjnego. Rozpoznając sprawę ponownie Sąd Okręgowy zbada materialną podstawę żądania pozwu wynikającą z art. 160§ 1 k.p.a. Stwierdzenie przez uprawniony organ administracyjny niezgodności decyzji administracyjnej z prawem wiąże sąd w zakresie wypełnienia podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 k.p.a., ale nie przesądza jeszcze o istnieniu pozostałych przesłanek tej odpowiedzialności wynikających z k.c., w tym także o wystąpieniu normalnego związku przyczynowego i szkody. O adekwatności przyczynowo - skutkowej następstw przesądza normalny przebieg zdarzeń, weryfikowany przez sąd jego wiedzą o tych zdarzeniach w chwili orzekania oraz zobiektywizowane kryteria wynikające z doświadczenia życiowego i zdobyczy nauki, ale także poczucie prawne sędziego. Punktem wyjścia przy badaniu normalnego związku przyczynowego powinno być ustalenie, czy fakt wskazany jako sprawca przyczyna szkody stanowi *conditio sine qua non* jej wystąpienia. W rozpoznawanej sprawie wymaga to udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy uszczerbek majątkowy doznany przez powoda, a wynikły z niezaspokojenia wynikającego z dekretu (...) uprawnienia do przyznania prawa użytkowania wieczystego - w następstwie wydania wadliwych decyzji administracyjnych, wystąpiłby także wtedy, gdyby zapadły decyzje zgodne z prawem. Wydając w dniu 4 maja 2006 r. decyzje nr (...) o odmowie przyznania J. P. odszkodowania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, iż brak było podstaw do uznania, że wniosek poprzednika prawnego powoda o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do spornej nieruchomości zostałyby uwzględnione, gdyż z decyzji Prezydenta (...) W. z dnia z Nr (...) z 24 lipca 2003 r. W. o odmowie przyznania tego prawa „wcale nie wynika”, iż gdyby nie fakt trwałego rozdysponowania nieruchomością, to prawo to zostałoby rzeczywiście przyznane. Jeżeli nieruchomość objęta wnioskiem spełniałaby przesłanki określone w art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) do oddania jej w użytkowanie wieczyste byłemu właścicielowi lub jego następcom prawnym, to zaistnienie innej przeszkody prawnej w ustanowieniu takiego prawa niweczy restytucyjny cel art. 7 ust. 2 dekretu ( por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2009 r., I OSP 32/09, Lex nr 595341). Sąd Okręgowy powinien wziąć pod uwagę, iż w postępowaniu cywilnym niedopuszczalna jest kontrola prawidłowości zastosowania prawa materialnego stanowiącego podstawę wydania decyzji administracyjnej. W zakres stanu faktycznego podlegającego ustaleniu w sprawie o odszkodowanie wchodzi także - jako jego element - sytuacja prawna wywołana decyzją administracyjną. W takim wypadku sąd nie może pominąć stanu prawnego stworzonego przez tę decyzję ani stanąć na stanowisku, że do stanu faktycznego będącego podstawą decyzji administracyjnej należało ustosunkować się inaczej niż uczynił to organ administracyjny, byłoby to bowiem równoznaczne z niedopuszczalnym kwestionowaniem przez sąd powszechny merytorycznej zasadności decyzji administracyjnej. Zachodzi zatem konieczność przyjęcia stanu prawnego wywołanego decyzją administracyjną i włączenia go do podstawy orzeczenia w sprawie cywilnej ( por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2011 r., I CSK 512/09, Lex nr 950712, uchwała Sądu Najwyższego z 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004/1/4; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 202/11, Lex nr 863904, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 28/09, Lex nr 508951 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09, OSNC 2010/7-8/115). Aktualnie sporna nieruchomość została w sposób trwały rozdysponowana na rzecz osób trzecich ponadto jej część stanowią ulice ( co wynika z uzasadnienia decyzji Nr 734/2003 z 24 lipca 2003 r., mocą której Prezydent (...) W. odmówił J. P. oddania w użytkowanie wieczyste m.in. nieruchomości przy ul. (...) w W.). Fakty te mogą mieć ewentualne znaczenia dla oceny zasadności dochodzonego roszczenia, z tym jednak zastrzeżeniem, iż nawet okoliczność, że nieruchomość podlegałaby wywłaszczeniu, nie przerywa normalnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej a szkodą w postaci utraty prawa użytkowania wieczystego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2008 r., I CSK 238/08, Lex nr 484736 oraz wyroku z dnia 2 marca 2006 r., I CSK 90/05, OSNC 2006/11/193 )