

UCHWAŁA

Dnia 21 czerwca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Mirosław Bączyk (przewodniczący)

SSN Marian Kocon (sprawozdawca)

SSN Bogumiła Ustjanicz

w sprawie z powództwa A. C., E. W., E. B.

i J. S.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta Miasta

Stołecznego Warszawy

o odszkodowanie,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 21 czerwca 2012 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny

postanowieniem z dnia 26 stycznia 2012 r.,

"Czy stroną w rozumieniu art. 160 k.p.a. oprócz osób biorących udział w postępowaniu zakończonym wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej są również osoby nie biorące w nim udziału, ale których interesu prawnego lub obowiązku dotyczyło to postępowanie (art. 28 k.p.a.)?"

podjął uchwałę:

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.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 18 marca 2011 r. zasądził od Skarbu Państwa na rzecz powodów bliżej określone kwoty tytułem odszkodowania za wydanie ostatecznych decyzji administracyjnych w przedmiocie sprzedaży lokali w budynku, który stanowił własność ich poprzedników prawnych i następnie został objęty działaniem przepisów dekretu o gruntach warszawskich. Decyzje w przedmiocie sprzedaży, które uniemożliwiły powodom odzyskanie własności lokali, wydane z naruszeniem prawa określonym w art. 156 § 1 k.p.a., podjęte zostały przed komunalizacją mienia państwowego na mocy ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). W postępowaniu o stwierdzenie nieważności tych decyzji brał udział tylko jeden z powodów. Pozostali są następcami prawnymi P. W., będącego spadkobiercą byłego właściciela nieruchomości oraz uczestnikami postępowań nadzorczych.

Przy rozpoznawaniu apelacji pozwanego Sąd Apelacyjny powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w zagadnieniu prawnym przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione zagadnienie prawne koncentruje się na kwestii, w jaki sposób należy wyznaczyć zakres pojęcia „strona”, użytego w art. 160 § 1 k.p.a. Wątpliwości Sądu Apelacyjnego wynikają z faktu, że powodowie nie brali udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem wadliwych ostatecznych decyzji w przedmiocie sprzedaży lokali.

Godzi się przypomnieć, że art. 160 k.p.a. został uchylony z dniem 1 września 2004 r. przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 z ze zm. - dalej: "ustawa nowelizująca"). Na podstawie art. 5 ustawy nowelizującej do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia jej w życie stosuje się art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do tego dnia.

W myśl uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75) do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art.

156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Sąd Najwyższy uznał, że jakkolwiek decyzja nadzorcza jest nieodzowna do uznania ostatecznej wadliwej decyzji za czyn niedozwolony, to taka kwalifikacja decyzji wadliwej musi być odniesiona ze względu na skutek wsteczny decyzji nadzorczej do chwili wydania decyzji kontrolowanej. Obowiązkiem odszkodowawczym objęte jest bowiem tylko wyrządzenie szkody decyzją naruszającą prawo, a decyzja nadzorcza jest wynikiem zgodnego z prawem postępowania zmierzającego do usunięcia naruszeń prawa.

Sąd Najwyższy ponadto przyjął, że do dochodzenia roszczenia powstałego na skutek wydania decyzji naruszającej prawo właściwe jest - bez względu na datę wydania ostatecznej decyzji nadzorczej - tylko postępowanie przed sądami powszechnymi. Stąd w tezie powołał się na art. 160 § 1–3 i 6 k.p.a., a co wymaga podkreślenia, pominął § 4 i 5. Sąd Najwyższy wskazał, że żadne racje leżące u podstaw ustawy nowelizującej nie przemawiają za dalszym stosowaniem art. 160 § 4 i 5 k.p.a. nie tylko wtedy, gdy stwierdzenie nieważności lub wydania z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. ostatecznej decyzji podjętej przed dniem 1 września 2004 r. nastąpiło po tym dniu, ale i wtedy, gdy nastąpiło ono wcześniej. Podleganie danego zdarzenia prawu obowiązującemu w chwili jego nastąpienia w najmniejszym stopniu nie sprzeciwia się dochodzeniu roszczenia wynikającego z tego zdarzenia w później unormowanym postępowaniu.

Powyższe stanowisko Sądu Najwyższego oznacza, że zarówno w odniesieniu do wcześniejszych decyzji, jak i zapadłych obecnie, zdarzeniem, z którym wiąże się powstanie szkody, jest wydanie ostatecznej wadliwej decyzji. Do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej konieczne jest wydanie decyzji nadzorczej, stwierdzającej nieważność lub niezgodność z prawem decyzji będącej przedmiotem tego postępowania nadzwyczajnego (postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej). Ostateczna decyzja nadzorcza, która ma charakter *ex tunc*, a więc skutek wsteczny, w sprawie o odszkodowanie stanowi prejudykat przesądzający o jednej z przesłanek odpowiedzialności deliktowej - bezprawności działania organu podczas wydawania decyzji. Wiąże sąd w zakresie wypełnienia podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 k.p.a. Objęte tym przepisem roszczenie

odszkodowawcze za delikt administracyjny stanowi sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.a., do której rozpoznawania powołane są jedynie sądy powszechne (art. 2 § 1 k.p.a.). Inaczej mówiąc, o odszkodowaniu przysługującym od organu, który wydał wadliwą decyzję nie orzeka organ administracji publicznej, a sąd powszechny.

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 zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a., a zgłoszone przez niego roszczenie odszkodowawcze podlega ocenie na podstawie art. 417 k.c. (podobnie Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 18 listopada 2004 r., I CK 588/04, nie publ. oraz z dnia 13 października 2010 r., I CSK 25/10, nie publ.).

Stanowisko odmienne wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 maja 2011 r., I CSK 164/10 (nie publ.) mianowicie, 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. (podobnie w wyroku z dnia 11 maja 2011, I CSK 289/10, nie publ. oraz z dnia 3 kwietnia 2012 r., ICSK 402/11, nie publ.).

Skład Sądu Najwyższego rozstrzygający przedstawione zagadnienie prawne podziela stanowisko przyjęte w ostatnio przytoczonych orzeczeniach. Przychyla się do argumentów powołanych na jego uzasadnienie w wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 r., które wyczerpują w pełni wchodzącą w rachubę analizę prawnoprocesową i prawnomaterialną.

Z punktu widzenia realizacji prawa dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, jak wskazano, 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 wszczęć 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.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.