



Sygn. akt I CSK 158/12

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 25 października 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Antoni Górski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Kwaśniewski (sprawozdawca)

SSN Kazimierz Zawada

w sprawie z powództwa J. P.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi W. i Wojewodzie M.  
o odszkodowanie,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 25 października 2012 r.,  
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 28 października 2011 r.,

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

Uzasadnienie

Powód dochodzi w niniejszym procesie odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. za szkodę spowodowaną wydaniem z naruszeniem prawa decyzji nr 19/65 PRN m. W. z dnia 29 czerwca 1965 r.

Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo uznając, że roszczenie odszkodowawcze przysługuje jedynie podmiotom, które były stroną postępowania administracyjnego, w którym wydana została decyzja z naruszeniem prawa, albo w którym stwierdzono nieważność takiej decyzji, a powód nie był stroną takiego postępowania. Sąd ten stwierdził, że przymiotu takiego nie nadaje mu fakt, że był stroną postępowania nadzorczego.

Apelację powoda oddalił Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 13 października 2009 r. stwierdzając, że w ustalonym stanie faktycznym nie stosuje się art. 160 k.p.a., a zastosowanie ma natomiast art. 417<sup>1</sup> k.c.

Skargę kasacyjną powoda uwzględnił Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 11 maja 2011 r., uchylając zaskarżony wyrok i przekazując sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy powołał się na uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10 (publ. OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75) i stwierdził, że art. 160 k.p.a. ma zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przed dniem 1 września 2004 r. wydaniem decyzji administracyjnej, której nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa stwierdzono po tym dniu.

Sąd Apelacyjny, po ponownym rozpoznaniu sprawy, wyrokiem z dnia 28 października 2011 r. oddalił apelację powoda, uznając, że stroną w postępowaniu odszkodowawczym nie są osoby, które nie były stronami postępowania administracyjnego, w którym doszło do wydania niezgodnej z prawem decyzji, nawet jeżeli zainicjowały one późniejsze postępowanie nadzorcze. W ocenie Sądu odwoławczego status strony w znaczeniu procesowym nabywa się przez udział w postępowaniu, ale nie uprawnia to do przyjęcia, że przy wykładni art. 160 k.p.a. jako strona postępowania może być traktowana każda osoba posiadająca legitymację procesową, bez względu na to, czy faktycznie brała udział w postępowaniu administracyjnym, w który zapadła wadliwa decyzja

administracyjna. Status strony w procesowej posiada wyłącznie podmiot, który brał udział w postępowaniu administracyjnym, w którym zapadła wadliwa decyzja administracyjna, stwierdził Sąd Apelacyjny. Ponieważ poprzedniczka prawna powoda nie była stroną pierwotnego postępowania administracyjnego to również powód nie posiada przymiotu strony pomimo bycia stroną późniejszego postępowania nadzorczego, co skutkowało uznaniem przez Sąd Apelacyjny za nieuzasadniony zarzutu naruszenia art. 160 k.p.a.

Powód zaskarżył w całości wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 28 października 2011 r., zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj. art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 28 k.p.a., poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na nieuprawnionym zawężeniu pojęcia „strony” użytego w art. 160 § 1 k.p.a. do strony postępowania, w którym wydano nieważną decyzję administracyjną, z pominięciem materialnego pojęcia „strony”, wyrażonego w art. 28 k.p.a.

Skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oddalającego jego apelację i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powód zaakcentował dominujące w judykaturze stanowisko, że spadkobiercom wnioskodawców służą roszczenia odszkodowawcze na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., pomimo, iż ich spadkodawcy nie brali udziału w postępowaniach administracyjnych prowadzących do nielegalnego rozporządzenia tzw. gruntami warszawskimi. Zdaniem skarżącego, art. 160 § 1 k.p.a. przyznaje roszczenie odszkodowawcze „stronie”, o którym to statusie nie decyduje wcześniejsze wymienienie danej osoby przez organ wśród adresatów decyzji rozstrzygającej w przedmiocie rozporządzenia gruntem, ale obiektywne przesłanki określone w art. 28 k.p.a.

Strona pozwana w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej w całości i o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, zaprzeczając, aby Sąd Apelacyjny dopuścił się błędnej wykładni art. 160 k.p.a., nadając pojęciu „strony” znaczenie wyłącznie proceduralne, a nie materialne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ekspozowany w ramach podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 28 k.p.a. problem prawny sprowadza się do wyznaczenia zakresu podmiotowego pojęcia „strona” użytego w art. 160 § 1 k.p.a. Skarżący kwestionuje bowiem zasadność przyjętego przez Sądy *meriti* stanowiska, że osobom niebiorącym udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z naruszeniem prawa (art. 156 § 1 k.p.c.) nie przysługuje legitymacja do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Jego zdaniem przyjęta na gruncie k.p.a. konstrukcja strony postępowania, ujmująca w tej kategorii każdy podmiot, którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo, który żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 k.p.c.), wyklucza zawężenie legitymacji do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. wyłącznie do osób będących uczestnikami postępowania w którym wydano wadliwą decyzję administracyjną. W konsekwencji, jak wskazuje skarżący, zasadnicze znaczenie przy kwalifikacji danego podmiotu jako strony postępowania powinno mieć nie tylko formalne uznanie takiego statusu w ramach postępowania lecz także ocena istnienia interesu prawnego podmiotu, którego postępowanie dotyczy.

W dotychczasowym dorobku orzeczniczym Sądu Najwyższego pojęcie „strony” uprawnionej do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie jest postrzegane jednolicie. W wyroku z dnia 8 stycznia 2002 r., sygn. akt I CKN 581/99 (publ. OSNC 2002, nr 10, poz. 128) Sąd Najwyższy 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. Do tego poglądu, nawiązał również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. akt I CK 558/04 (niepubl.) oraz w wyroku z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt I CSK 25/10 (niepubl.) przyjmując, że legitymacja do żądania odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. przysługuje wyłącznie podmiotom będącym stroną w postępowaniu administracyjnym, w którym wydano wadliwą decyzję administracyjną.

Odmienne stanowisko odnośnie do wykładni pojęcia „strona” ujętego w art. 160 § 1 k.p.a. wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt I CSK 164/10 (niepubl.). Uznał on, że brak formalnego statusu strony w postępowaniu, w którym doszło do wydania decyzji z naruszeniem prawa, nie wyklucza późniejszego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 160 k.p.a. Również w wyroku z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. akt I CSK 512/09 (niepubl.) Sąd Najwyższy, powołując się na art. 28 k.p.a., wskazujący, że stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego dotyczy wynik postępowania, przyjął, że brak formalnego przyznania powodowi statusu strony zarówno w postępowaniu, w którym została wydana sprzeczna z prawem decyzja, jak i w postępowaniu nadzorczym, nie wyklucza uznania istnienia legitymacji podmiotu do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 160 k.p.a. Taki kierunek interpretacyjny przyjął także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt I CSK 402/11 (niepubl.) dokonując, w analogicznym jak przedmiotowej sprawie stanie faktycznym, oceny istnienia legitymacji do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 160 k.p.a. przez podmiot, który nie był stroną postępowania zakończonego wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej, ale na wniosek którego w ramach postępowania nadzorczego stwierdzono wydanie decyzji z naruszeniem prawa. W uzasadnieniu do przywołanego orzeczenia Sąd Najwyższy wskazał, że 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. W ocenie Sądu Najwyższego taka relacja pomiędzy „zwykłym” postępowaniem administracyjnym a postępowaniem nadzorczym wyklucza możliwość uznania, iż podmiotowi, z inicjatywy którego doszło do wydania decyzji

nadzorczej stwierdzającej wydanie decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa (art. 156 § 1 k.p.a.), nie przysługuje status strony. Ocena bowiem tego, czy wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji pochodzi od legitymowanego podmiotu (art. 28 k.p.a.) należy do organu administracji publicznej, który prowadzi to nadzwyczajne postępowanie nadzorcze. W konsekwencji, stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest także ten podmiot, z inicjatywy którego doszło do wydania decyzji nadzorczej i to niezależnie od tego, czy status strony przysługiwał mu w ramach „zwykłego” postępowania administracyjnego. Posiadanie statusu strony, jak wskazuje Sąd Najwyższy w przywołanym judykacie, przesądza natomiast o istnieniu legitymacji do dochodzenia, na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie wadliwej decyzji administracyjnej.

Problem określenia zakresu osób legitymowanych do dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wadliwą decyzją administracyjną na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. był również przedmiotem analizy Sądu Najwyższego w uchwale z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt III CZP 28/12 (publ. Biul. SN 2012, nr 6). Sąd Najwyższy uznał w niej, w pełni dzieląc argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2012 r., 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.

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni przychylił się do wyrażanych w judykaturze, a w szczególności uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2012 r. oraz wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2012 r., poglądów, że pojęcie „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 albo wydania decyzji z naruszeniem przepisów prawa (art. 156 § 1 k.p.a.) skutkuje tym, że tracą na znaczeniu m. in. ustalenia organu administracji dotyczące stron postępowania zakończonego jej wydaniem. W konsekwencji sąd w postępowaniu odszkodowawczym wytoczonym

na podstawie art. 160 k.p.a. dokonując oceny, czy powodowi przysługiwał status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniu, w którym zapadła taka wadliwa decyzja i nie jest w tym zakresie związany ustaleniami wadliwej decyzji. Przy tej ocenie jest on uprawniony do brania pod uwagę okoliczności, które były podstawą wydania decyzji nadzorczej. Pozwala to uznać, że osoby niebiorące udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem wadliwej decyzji są również uprawnione do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a.

Przenosząc powyższe oceny na stan faktyczny sprawy stwierdzić należy, że powód J. P., z inicjatywy którego doszło do stwierdzenia nieważności decyzji nr 19/65 Prezydium Rady Narodowej z dnia 29 czerwca 1965 r., posiadał status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., a tym samym był legitymowany do żądania naprawienia, na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., szkody poniesionej w związku z wydaniem decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy uznał skargę kasacyjną za zasadną i orzekł jak w sentencji na podstawie 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.