

Sygn. akt I CSK 617/18

POSTANOWIENIE

Dnia 9 maja 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Roman Trzaskowski

w sprawie z powództwa M. J.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]
o zapłatę,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 9 maja 2019 r.,
na skutek skargi kasacyjnej pozwanego
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt I ACa [...],

**odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania
i zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 5400 (pięć
tysięcy czterysta) zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód M. J. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody [...] kwoty 8.096.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia powództwa do dnia zapłaty z tytułu odszkodowania za utratę prawa wieczystego użytkowania nieruchomości gruntowej położonej w W. przy ul. S. (dawniej P. [...]) o powierzchni 1.012 m².

Wyrokiem z dnia 9 listopada 2016 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził od Skarbu Państwa - Wojewody [...] na rzecz M. J. kwotę 1.296.914 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 10 listopada 2016 r. do dnia zapłaty i oddalił powództwo w pozostałym zakresie.

Wyrokiem z dnia 7 czerwca 2018 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację pozwanego.

W skardze kasacyjnej, w uzasadnieniu wniosku o jej przyjęcie do rozpoznania, pozwany wskazał przyczyny kasacyjne określone w art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 4 k.p.c.

W jego ocenie w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne sprowadzające się do odpowiedzi na pytanie, czy uszczerbek majątkowy wynikający z niezaspokojenia uprawnienia do przyznania prawa własności czasowej w związku z wydaniem wadliwej decyzji o odmowie przyznania tego prawa, w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. stanowi szkodę rzeczywistą także w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonej według planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego na dzień wydania wadliwej decyzji pod drogi publiczne.

Natomiast oczywista zasadność skargi kasacyjnej wyrażać ma się w tym, że Sąd drugiej instancji z naruszeniem art. 2 § 3 k.p.c. pominął zasadę związania sądu powszechnego osnową decyzji administracyjnej - orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 10 października 1962 r., co skutkowało wadliwym przyjęciem, że orzeczenie to stanowi źródło szkody powoda jako następcy prawnego J. K., będącej nabywcą roszczeń dekretowych pomimo, iż osnowa orzeczenia odnosi się wyłącznie do uprawnień J. Ł., a wydane zostało po zbyciu roszczeń dekretowych na rzecz J. K.. Konsekwencją naruszenia tej zasady jest

wadliwe przyjęcie przez Sąd, że powód posiada w oparciu o art. 160 § 1 k.p.a. legitymację procesową w niniejszej sprawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z art. 398¹ § 1 k.p.c. wynika, że skarga kasacyjna przysługuje co do zasady od prawomocnych orzeczeń sądów drugiej instancji, a więc orzeczeń wieńczących dwuinstancyjne postępowanie sądowe, w którym sądy obu instancji dysponują pełną kognicją w zakresie faktów i dowodów. Jednakże zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania tylko wtedy, gdy w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. W zamyśle ustawodawcy skarga kasacyjna stanowi zatem nadzwyczajny środek zaskarżenia, którego rozpoznanie przez Sąd Najwyższy musi być uzasadnione względami o szczególnej doniosłości, wykraczającymi poza indywidualny interes skarżącego, a mającymi swoje źródło w interesie publicznym, w szczególności przez zapewnienie jednolitej wykładni i stosowania prawa. Wyłączną podstawą oceny pod kątem przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania są wskazane w niej przyczyny kasacyjne wraz z uzasadnieniem (art. 398⁴ § 2 k.p.c.).

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Sądu Najwyższego, skarżący, który jako uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazał przyczynę określoną w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., powinien odpowiednio sformułować zagadnienie prawne, wskazać przepisy prawa, na których tle zagadnienie się wyłoniło oraz przedstawić argumentację jurydyczną uzasadniającą możliwość rozbieżnych ocen prawnych oraz świadczącą o istotności tego zagadnienia (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 maja 2001 r., II CZ 35/01, OSNC 2002, Nr 1, poz. 11; z dnia 2 grudnia 2014 r., II CSK 376/14, nie publ.; z dnia 9 kwietnia 2015 r., V CSK 547/14, nie publ.). Zagadnienie jest istotne, jeżeli jego rozstrzygnięcie ma znaczenie dla ukierunkowania praktyki sądowej i rozstrzygnięcia sprawy, w której zagadnienie powstało (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2012 r., II CSK 180/12, nie publ. oraz z dnia 2 grudnia 2014 r., II CSK 376/14, nie publ.), wywołuje

poważne wątpliwości, a zarazem nie było dotychczas rozstrzygnięte w judykaturze albo dotychczasowe orzecznictwo wymaga zmiany (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2016 r., II CSK 94/16, nie publ.).

Zagadnienie przedstawione przez pozwanego nie czyni zadość przedstawionym wymaganiom, zostało już bowiem wystarczająco wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Z orzecznictwa tego wynika, że orzekając o naprawieniu szkody powstałej na skutek stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi prawa do gruntu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 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.), wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., sąd powszechny nie może w zasadzie dokonywać oceny, zastrzeżonej dla organów administracji i sądów administracyjnych, czy decyzja nadzorcza była prawidłowa, lub oceny, że prawidłowa decyzja dekretowa byłaby również - w całości albo w części - decyzją odmowną, i stosownie do tego - zakwestionować przesłanki związku przyczynowego albo wysokości szkody. Byłoby to bowiem równoznaczne z niedopuszczalnym kwestionowaniem przez sąd powszechny merytorycznej zasadności nadzorczej decyzji administracyjnej (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09, OSNC 2010, nr 7-8, poz. 115, z dnia 28 maja 2014 r., I CSK 419/13, nie publ. i z dnia 24 stycznia 2018 r., I CSK 188/17, nie publ.). Wyjątki od tej reguły dopuszcza się jedynie w przypadkach, w których stwierdzenie nieważności nastąpiło z przyczyn tylko formalnych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2017 r., II CSK 584/16, nie publ. i tam przywoływane wcześniejsze orzecznictwo), co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Stanowisko to jest oparte na założeniu - zgodnym ze stanowiskiem dominującym w nowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. np. wyroki z dnia 9 października 2015 r., I OSK 142/15, nie publ., z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1771/16, z dnia 28 czerwca 2017 r., I OSK 2014/16, nie publ. i z dnia 7 września 2017 r., I OSK 3043/15, nie publ.) - że organy administracyjne orzekające o nieważności takiej decyzji ze względu na jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa powinny uwzględniać nie tylko wskazaną w niej podstawę prawną odmowy, ale także ocenić, czy istniały podstawy do odmowy

w świetle obowiązujących wówczas przepisów, w tym art. 51 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70 ze zm., art. 54 wg tekstu jedn. Dz. U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64). Jest tak m.in. dlatego, że stwierdzenie nieważności jest instytucją umożliwiającą wycofanie z obrotu prawnego decyzji administracyjnych (określonych postanowień) dotkniętych najcięższymi wadami materialnoprawnymi, a o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki, które wywołuje kwestionowana decyzja. Oznacza to, że organ administracji prowadząc postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności, nie może ograniczyć się do analizy przepisów powołanych w podstawie prawnej kontrolowanej decyzji, lecz uwzględnić przepisy wprowadzone niepowołane w podstawie prawnej kontrolowanej decyzji, ale obowiązujące w dacie podjęcia tego rozstrzygnięcia. Wprowadzenie niepowołanej podstawy prawnej lub powołanie niewłaściwej podstawy prawnej, powoduje, że wydana decyzja jest wadliwa, jednakże nie jest to tego rodzaju ułomność, która umożliwia stwierdzenie jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2017 r., I OSK 3043/15, nie publ.). Jeżeli organ administracji zaniechał tego obowiązku i wskutek błędnej interpretacji - choćby mającej oparcie w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych (przeważnie dawniejszych) - ograniczył pole swej analizy do podstawy wskazanej w decyzji administracyjnej albo orzekł o nieważności decyzji, mimo że w całości albo w części, w aspekcie materialnoprawnym, jej skutki były zgodne z prawem (np. dlatego, że część gruntu [...] była rzeczywiście przeznaczona na drogę publiczną), a brak ten nie został wyeliminowany w trybie kontroli instancyjnej albo sądownoadministracyjnej (por. *in casu* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 2469/11, k. 43), sąd powszechny nie jest władny korygować związanych z tym negatywnych konsekwencji.

Skarżący nie wykazał też, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt. 4 k.p.c., a więc zachodzi niewątpliwa, widoczna na pierwszy rzut oka, tj. bez konieczności głębszej analizy, sprzeczność orzeczenia

z przepisami prawa nie podlegającymi różnej wykładni (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2016 r., II CSK 94/16, nie publ.) oraz że w wyniku takiego naruszenia prawa zapadło w drugiej instancji orzeczenie oczywiście wadliwe (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 13 kwietnia 2016 r., V CSK 622/15, nie publ.; z dnia 2 czerwca 2016 r., III CSK 113/16, nie publ.; z dnia 27 października 2016 r., III CSK 217/16, nie publ.). Jest tak już z tego względu, że okoliczność, iż poprzedniczka prawna powoda nie była wskazana jako adresat decyzji, nie oznacza sama przez się, że nie była stroną postępowania, dotkniętą jego skutkami (*in casu* otrzymała ona orzeczenie „do wiadomości”). W postępowaniu nadzorczym organ administracyjny decydując o uprawnieniu konkretnej osoby do złożenia wniosku o jego wszczęcie, przesądza nie tylko o jej statusie jako strony w tym postępowaniu, lecz także o tym, że miała ona taki status również w postępowaniu, w którym zapadła zaskarżona w trybie nadzwyczajnym decyzja administracyjna. Osoba taka jest też stroną w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. i służy jej roszczenie odszkodowawcze przewidziane w tym przepisie (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2012 r., III CZP 28/12, OSNC 2013, nr 1, poz. 6, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2012 r., I CSK 402/11, nie publ., z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11, nie publ., z dnia 11 października 2012 r., III CSK 10/12, nie publ., z dnia 25 października 2012 r., I CSK 158/12, nie publ., z dnia 8 listopada 2012 r., I CSK 168/12, nie publ., z dnia 21 września 2013 r., I CSK 637/12, nie publ., z dnia 24 czerwca 2014 r., I CSK 474/13, nie publ., por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2014 r., IV CSK 724/13, nie publ.). W okolicznościach sprawy kwestię tę oceniał także Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 2469/11 (por. k. 41).

Z tych względów na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 w związku z art. 108 § 1, art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.