

POSTANOWIENIE

Dnia 21 stycznia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska

w sprawie z powództwa J. S.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)
o zapłatę,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 21 stycznia 2020 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt V ACa (...),

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli 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 (art. 398⁹ § 1 k.p.c.). Obowiązkiem skarżącego jest sformułowanie i uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania w nawiązaniu do tych przesłanek (art. 398⁴ § 2 k.p.c.), a rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w kwestii przyjęcia bądź odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do

rozpoznania wynika z oceny, czy okoliczności powołane przez skarżącego odpowiadają tym, o których jest mowa w art. 398⁹ § 1 k.p.c.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania pozwany powołał się na potrzebę wykładni art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, „czy w sprawie o odszkodowanie z tytułu wydania wadliwej decyzji o odmowie przyznania własności czasowej w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, sąd cywilny może oceniać spełnienie przesłanek z art. 7 ust. 2 dekretu w sytuacji, gdy organ administracyjny nie odniósł się do tych przesłanek w rozstrzygnięciu stwierdzającym wadliwość decyzji dekretowej?”

Przepisy prawa, na potrzebę wykładni których powołuje się pozwany zostały już wyłożone przez Sąd Najwyższy i to w celu udzielania odpowiedzi na pytanie tożsame ze sformułowaniem przez pozwanego.

Z orzecznictwa przytoczonego przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z 9 maja 2019 r., I CSK 617/18 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 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), wadliwej w stopniu określonym w art. 156 § 1 pkt 2 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 dla wnioskującego o przyznanie mu własności czasowej gruntu, 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 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09, OSNC 2010, nr 7-8, poz. 115, z 28 maja 2014 r., I CSK 419/13, nie publ. i z 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 25 maja 2017 r., II CSK 584/16, nie publ. i tam przywoływane wcześniejsze orzecznictwo). Stanowisko to jest oparte na założeniu – zgodnym ze stanowiskiem dominującym w nowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. np. wyroki z 9 października 2015 r., I OSK 142/15, nie publ., z 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1771/16, z 28 czerwca 2017 r., I OSK 2014/16, nie publ. i z 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 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. Nr 17, poz. 70 ze zm., art. 54 według tekstu jedn. Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64).

Stwierdzając nieważność decyzji, orzekający o tym organ administracji publicznej musi liczyć się z tym, że na powrót otworzy drogę do skonkretyzowania prawa materialnego w wymagającej takiej konkretyzacji sytuacji faktycznej, a to może nastąpić wyłącznie z zachowaniem zasady aktualności, a zatem stosownie do stanu faktycznego i prawnego sprawy stwierdzonego w momencie ponownego dokonywania subsumpcji faktów pod mającą do nich zastosowanie normę prawną. Stany, które istniały w chwili wydawania wadliwej decyzji powinny być weryfikowane w nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym, zanim udzielona zostanie w nim odpowiedź na pytanie, czy decyzja ta jest dotknięta wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Stwierdzenie nieważności jest instytucją umożliwiającą wycofanie z obrotu prawnego decyzji administracyjnych 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, tj. 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 niepowołane w podstawie prawnej kontrolowanej decyzji, ale obowiązujące w dacie

podjęcia tego rozstrzygnięcia. Niepowołanie podstawy prawnej lub powołanie niewłaściwej podstawy prawnej przez organ, który wydał decyzję powoduje jej wadliwość, jednakże nie w stopniu umożliwiającym stwierdzenie nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 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 analizę 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, a brak ten nie został wyeliminowany w trybie kontroli instancyjnej albo sądowoadministracyjnej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 6 czerwca 2012 r., I SA/Wa 2469/1), to sąd powszechny nie jest władny korygować związanych z tym negatywnych konsekwencji.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w postanowieniu.

jw