

Ewa Stawicka

Czy w procesie odszkodowawczym toczącym się z zastosowaniem przepisu art. 160 k.p.a. sąd jest władny samodzielnie dokonać oceny prawidłowego kręgu zainteresowanych w postępowaniu administracyjnym zakończonym wadą opisaną...

Palestra 58/3-4(663-664), 221-223

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Pytania i odpowiedzi prawne

Ewa Stawicka

CZY W PROCESIE ODSZKODAWCZYM TOCZĄCYM SIĘ Z ZASTOSOWANIEM PRZEPISU ART. 160 K.P.A. SĄD JEST WŁADNY SAMODZIELNIE DOKONAĆ OCENY PRAWIDŁOWEGO KRĘGU ZAINTERESOWANYCH W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM ZAKOŃCZONYM WADĄ OPISANĄ W ART. 156 § 1 K.P.A., STWIERDZONĄ NASTĘPNIE W POSTĘPOWANIU NADZORCZYM ?

Problemy wylaniające się na styku dwóch różnych dziedzin prawa bywają z teoretycznego punktu widzenia niezmiernie interesujące. Dla stron zaś ich rozwiązanie niesie nieraz z sobą bardzo poważne implikacje praktyczne.

Tego rodzaju wątpliwość stała się w ostatnim czasie kanwą kilku publikowanych orzeczeń Sądu Najwyższego, w których zaprezentowane poglądy cechuje rozbieżność.

Tytułem wprowadzenia warto przypomnieć, że uchwałą z 31 marca 2011 r. o sygnaturze III CZP 112/10 pełny skład Izby Cywilnej przesądził, iż do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 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. – a zatem zespół norm prawnych uchylonych ustawą, która weszła w życie 1 września 2004 r. Sąd Najwyższy uznał w tym orzeczeniu, że choć decyzja nadzorcza jest nieodzowna do uznania ostatecznej wadliwej decyzji za czyn niedozwolony, to jednak jest ona wynikiem zgodnego z prawem działania zmierzającego do wyeliminowania skutków wcześniejszego wadliwego postępowania władzy publicznej; natomiast data zdarzenia będącego źródłem szkody, czyli pierwotnej decyzji obciążonej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., determinuje stosowanie w postępowaniu zmierzającym do usunięcia skutków tej szkody porządku prawnego z owej daty.

Wątpliwość, której poświęcony zostaje niniejszy tekst, brzmi następująco: czy osoba, której udział nieprawidłowo pominięto w postępowaniu administracyjnym zakończonym wydaniem wadliwej decyzji, może teraz – po wyeliminowaniu tej decyzji z obrotu prawnego – wystąpić jako powód w procesie przewidzianym treścią d. art. 160 § 5 k.p.a.? Uchwała Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2012 r. o sygnaturze III CZP 28/12 przynosi odpowiedź pozytywną na to pytanie – podobnie jak kilka innych orzeczeń

SN z poprzedzających ją dwóch lat. W rozstrzygnięciach SN prezentowany jednak bywa także pogląd przeciwny, czego przykładem jest między innymi niedawny wyrok z 13 października 2010 r., sygn. I CSK 25/10. Wszystkie orzeczenia, o których tutaj mowa, zapadły w trzyosobowych składach sędziów.

Ponieważ dominująca obecnie jest linia orzecznicza przychylna dla koncepcji szerokiego rozumienia kręgu osób uprawnionych do wystąpienia z powództwem o naprawienie szkody spowodowanej wydaniem decyzji administracyjnej, co do której zapadł prejudykat stwierdzający, że była ona obarczona wadą rażącego naruszenia prawa – tę właśnie linię należy tutaj zrelacjonować przede wszystkim. Rozumowanie prezentowane przez Sąd Najwyższy opiera się w znacznej mierze na konstatacji, że z momentem wydania decyzji nadzorczej – czy to stwierdzającej nieważność dawniej zapadłego, ostatecznego rozstrzygnięcia, czy też stwierdzającej wydanie go z rażącym naruszeniem prawa – przebieg wadliwego postępowania, tak samo jak jego wynik, przestaje wiązać. Wobec tego jeżeli oprócz jednej z podstaw wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. w pierwotnym postępowaniu administracyjnym zaistniała nieprawidłowość polegająca na pozbawieniu strony udziału w nim bez swojej winy, czyli błąd sam w sobie należący do katalogu przesłanek wznowienia postępowania – to ocena sprawy przez pryzmat procedury nieważnościowej, jako dalej idącej, ma pierwszeństwo.

Zastosowanie i zakończenie wynikiem przewidzianym treścią art. 158 k.p.a. owej dalej idącej procedury nadzwyczajnej ma między innymi ten skutek, że tracą znaczenie ustalenia wadliwego postępowania dotyczące między innymi kręgu jego uczestników. Oznacza to, że sąd cywilny w procesie wszczętym na podstawie przepisu art. 160 k.p.a. może i powinien dokonać samodzielnych ustaleń co do tego, czy powód – względnie: czy wszyscy powodowie – dotknięty został szkodą, jako następstwem w udowodnionym normalnym związku przyczynowym wadliwej decyzji. Tym samym sąd cywilny, bez oparcia na prejudykacie, jakim jest decyzja nadzorcza, ocenia, czy osoby występujące w charakterze powodów są czynnie legitymowane w procesie odszkodowawczym. Rozumie się przy tym samo przez się, że sąd powszechny dokonuje tego rodzaju oceny również wówczas, gdy uprawnienia powodów mają źródło w następstwie prawnym po osobach nieprawidłowo pominiętych – to znaczy nieuczestniczących – w pierwotnej sprawie administracyjnej.

Kanwą większości przedstawianych tutaj orzeczeń stały się procesy będące konsekwencją stwierdzenia wydania z rażącym naruszeniem prawa rozstrzygnięć administracyjnych odmawiających ustanowienia użytkownika wieczystego tak zwanych gruntów warszawskich na rzecz przedwojennych właścicieli bądź ich prawnych następców. Gwoli ścisłości trzeba podać, że również najnowsze spośród rozstrzygnięć Sądu Najwyższego prezentujących linię przeciwną tezie orzeczeń powyżej zrelacjonowanych, to znaczy wyrok z 13 października 2010 r., sygn. I CSK 25/10, miało za przedmiot roszczenia odszkodowawcze mające źródło w wadliwym zastosowaniu przepisów art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. W tym odmiennym od przeważającego trendu orzeczniczego rozstrzygnięciu wyeksponowany został argument, że skoro postępowanie nadzorcze przewidziane art. 156 i n. k.p.a. toczy się jako nowa, osobna procedura, a krąg jej uczestników nie musi być tożsamy ze składem podmiotów biorących udział w dawnej sprawie administracyjnej obciążonej w swym wyniku rażącym błędem – to przymioty pozwalające na przy-

branie pozycji powoda dochodzącego roszczeń w postępowaniu odszkodowawczym powinny podlegać ocenie tylko na podstawie przebiegu zdarzenia będącego źródłem szkody, czyli – dawniej zakończonej procedury administracyjnej.

Sposób wnioskowania, na którym opiera się linia orzecznicza nakazująca sądowi powszechnemu samodzielną ocenę prawidłowego kręgu uczestników pierwotnego postępowania administracyjnego, wydaje się zdecydowanie bardziej przekonujący. W wielu sprawach o odszkodowania wynikające z wadliwego stosowania norm „dekrety warszawskiego” zyskałby on dodatkowe wsparcie, gdyby powołać również argument z treści art. 209 Kodeksu cywilnego (stosowanego poprzez analogię). Mianowicie: ponieważ wynikające z art. 7 dekretu uprawnienie do ubiegania się o przyznanie prawa użytkowania wieczystego „w miejsce” utraconej *ex lege* własności gruntu należy traktować jako roszczenie natury cywilnoprawnej, dla którego ustawodawca przewidział administracyjnoprawny tryb dochodzenia, zatem złożenie w przepisany terminie tak zwanego wniosku dekretowego było w istocie swojej tak zwaną czynnością zachowawczą, zmierzającą do zachowania wspólnego prawa wszystkich uprawnionych. Prawem tym jest ekspektatywa uzyskania użytkowania wieczystego. Nieziszczenie się owej ekspektatywy z przyczyny stwierdzonego w administracyjnym postępowaniu nadzorczym wadliwego działania władzy publicznej otwiera zatem wszystkim współuprawnionym drogę do uzyskania odszkodowania.

Najbardziej interesującym spostrzeżeniem dającym się wysnuć z tezy najobszerniej tu omówionej uchwały o sygnaturze III CZP 28/12 wydaje się jednak to, że orzeczenie to stanowi nieczęsty, a w tym wypadku godny akceptacji przejaw wzajemnego przenikania się materii prawa cywilnego i administracyjnego.