

Sygn. akt I ACa 1003/17

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 listopada 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Roman Dziczek

Sędziowie: SA Dorota Markiewicz

SA Katarzyna Jakubowska-Pogorzelska (spr.)

Protokolant: sekr. sądowy Sławomir Mzyk

po rozpoznaniu w dniu 29 listopada 2018 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa J. M. (1)

przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi (...) W.

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt I C 1114/15

I. oddała apelację,

II. zasądza od Skarbu Państwa – Prezydenta (...) W. na rzecz J. M. (1) kwotę (...)250 (jedenaście tysięcy dwieście pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Katarzyna Jakubowska-Pogorzelska Roman Dziczek Dorota Markiewicz

Sygn. akt I ACa 1003/17

UZASADNIENIE

Powódka J. M. (1) wniosła o zasądzenie na swoją rzecz od pozwanego Skarbu Państwa – Prezydenta (...) W. kwoty 5 280 000 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 5 października 2015 r. do dnia zapłaty tytułem naprawienia szkody poniesionej na skutek wydania decyzji administracyjnej przez Naczelnika Urzędu Dzielnicy (...) w dniu 27 lipca 1976 r. nr (...) o odmowie przyznania jej prawa użytkowania wieczystego do gruntu położonego w W. przy ul. (...), oznaczonego nr. hip. „(...)” działka nr (...) o pow. 880 m⁽²⁾.

Skarb Państwa – Prezydent (...) W. wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie na swoją rzecz od powódki kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego.

Wyrokiem z dnia 6 kwietnia 2017 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził od Skarbu Państwa – Prezydenta (...) W. na rzecz J. M. (1) kwotę 2 314 651 zł z odsetkami ustawowymi od tej kwoty od 22 października 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. i z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od tej kwoty od 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty oraz oddalił powództwo w pozostałym zakresie. Ponadto, Sąd Okręgowy zasądził od Skarbu Państwa – Prezydenta (...) W. na rzecz J. M. (1) kwotę 45 335,48 zł tytułem zwrotu kosztów procesu oraz nakazał ściągnąć na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Warszawie tytułem zwrotu wydatków: a) od Skarbu Państwa – Prezydenta (...) W. kwotę 753,40 zł oraz b) z kwoty zasądzonej w punkcie I na rzecz J. M. (1) kwotę 958,81 zł.

Powyższy wyrok zapadł po dokonaniu przez Sąd Okręgowy następujących ustaleń faktycznych i rozważań prawnych:

Położona w W. przy ul. (...) nieruchomości stanowiąca działkę nr (...), hip. „(...)”, o powierzchni 880 m⁽²⁾, obecnie wchodząca w skład działki nr (...) obrębu (...), stanowiła własność J. Ż.. W wyniku dziedziczenia nieruchomości tę nabyli żona J. Ż. – A. Ż. w 3/4 części oraz jego syn – M. Ż. w 1/4 części.

Na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...)W. (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) z dniem 21 listopada 1945 r. własność opisanego wyżej gruntu przeszła na własność gminy (...) W., a następnie na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej grunt stał się własnością Skarbu Państwa.

Pismem z dnia 12 lutego 1949 r. S. Ż. złożył wniosek o przyznanie swojemu synowi J. Ż. prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości.

W dniu 16 września 1952 r. S. Ż. działający w imieniu spadkobierców J. Ż. sprzedał J. M. (2) wszystkie prawa do przedmiotowej nieruchomości wynikające z dekretu z dnia 26 października 1945 r., zarówno istniejące w chwili sprzedaży, jaki i mogące powstać w przyszłości na skutek zmiany w przepisach ustawowych lub z innych tytułów.

Decyzją z dnia 27 lipca 1976 r. nr (...) Naczelnik Urzędu Dzielnicowego (...) odmówił J. M. (2) przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu przy ul. (...) oznaczonego w księdze hipotecznej „(...)” jako dz. nr (...) o pow. 880 m⁽²⁾. W uzasadnieniu wskazano, że na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego teren przy ulicy (...) przewidziany został pod inwestycję zgodnie z decyzją o lokalizacji szczegółowej Nr (...) z dnia (...) czerwca 1975 r., co powoduje że korzystanie przez wnioskodawcę z gruntu nie da się pogodzić z przeznaczeniem terenu przewidzianym w planie zagospodarowania przestrzennego.

Decyzją z dnia 28 lutego 2013 r., znak: (...), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W., na podstawie art. 158 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., stwierdziło nieważność decyzji z dnia 27 lipca 1976 r. nr (...) Naczelnika Urzędu Dzielnicowego (...) jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. W uzasadnieniu wskazało, że decyzja o lokalizacji szczegółowej nr (...) z dnia (...) czerwca 1975 r., na którą powołał się Naczelnik Urzędu Dzielnicowego (...), została uchylona decyzją z dnia (...) czerwca 1979 r. nr (...) w związku z rezygnacją przez Ministerstwo (...) z tego terenu pod inwestycję. Zgodnie z planem zatwierdzonym Uchwałą nr (...) Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 10 lipca 1969 r. teren znajdował się w strefie terenów przeznaczonych na cele mieszkalnictwa rodzinnego brutto z przewagą zabudowy o wysokiej intensywności. SKO wskazało, że zgodnie z art. 7 ust. dekretu z dnia 26 października 1945 roku, jedyną przesłanką upoważniającą organ administracji do odmowy przyznania dotychczasowym właścicielom lub ich następcom prawnym prawa własności czasowej był brak możliwości pogodzenia korzystania z gruntu nieruchomości przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem tego gruntu wg planu zabudowy (później miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Ponieważ przed wydaniem zakwestionowanej decyzji wola byłego właściciela co do sposobu korzystania z gruntu nie została w jakikolwiek sposób ustalona, niemożliwe było stwierdzenie, czy dało się pogodzić możliwość korzystania z gruntu przez byłych właścicieli zgodnie z przeznaczeniem nieruchomości w planie miejscowym. Wskazanie w treści decyzji odmawiającej przyznania prawa własności czasowej jedynie zapisów planu,

bez odniesienia się do woli byłego właściciela stanowiło rażące naruszenie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy decyzją z dnia 17 października 2013 r., znak: (...) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. utrzymało w mocy decyzję z dnia 28 lutego 2013 r.

Decyzją Nr (...) z dnia 26 sierpnia 2015 r. Prezydent (...) W. po rozpatrzeniu wniosku z dnia 14 lutego 1949 r. złożonego przez S. Ż. o przyznanie własności czasowej do gruntu położonego w W., oznaczonego w księdze hipotecznej „(...)” jako działka nr (...), odmówił J. M. (1) ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do tego gruntu, położonego obecnie przy ul. (...), wchodzącego w skład działki ewidencyjnej nr (...) obrębu (...). W uzasadnieniu Prezydent (...) W. stwierdził, że w odniesieniu do ww. gruntu spełnione zostały przesłanki przyznania prawa użytkowania wieczystego wynikające z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, jednakże ponieważ nieruchomość stanowi część kompleksowo zagospodarowanego terenu Gimnazjum nr (...) przy ul. (...), niemożliwe jest zagospodarowanie przedmiotowego gruntu w inny sposób niż dotychczas, a co za tym idzie, niemożliwe jest ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz następczyni prawnej dawnego właściciela.

Wartość prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej o pow. 880 m⁽²⁾ oznaczonej w księdze hipotecznej „(...)” nr. (...), obecnie stanowiącej część działki nr (...) z obrębu (...), według jej stanu na dzień 27 lipca 1976 r. i cen aktualnych wynosi 2 314 651 zł.

Ustalając wysokość odszkodowania Sąd Okręgowy oparł się na dowodzie z pisemnej opinii biegłego sądowego z zakresu wyceny nieruchomości T. G., uznając ją za przekonującą i rzetelną.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał powództwo za zasadne. Sąd Okręgowy wskazał, że w oparciu o przepis art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) W.(Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) na gminie, a później na Państwie, ciążył obowiązek przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej albo użytkowania wieczystego gruntu, jeżeli nie zachodziły przeszkody wskazane w przytoczonych przepisach.

Wobec stwierdzenia, że wydanie decyzji Naczelnika Urzędu Dzielnicowego (...) z dnia 27 lipca 1976 roku nr (...) w przedmiocie odmowy przyznania J. M. (2) prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości (...) położonej przy ul. (...) oznaczonego nr. hip. „(...)” dz. nr (...) nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, powódce przysługuje roszczenie odszkodowawcze w oparciu o przepis art. 160 § 1 i 2 k.p.a.

W przekonaniu Sądu Okręgowego nie budziło wątpliwości, że powódka na skutek wadliwej decyzji Naczelnika Urzędu Dzielnicowego (...) z dnia 27 lipca 1976 roku poniosła rzeczywistą szkodę, rozumianą jako różnicę między obecnym jej stanem majątkowym a stanem, jaki zaistniałby, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę. Szkodę rzeczywistą jaką poniosła powódka stanowi uszczerbek majątkowy, jaki powstał na skutek niezaspokojenia jej uprawnienia do przyznania prawa własności czasowej nieruchomości (obecnie prawa użytkowania wieczystego), a której wysokość wyznacza wartość tego prawa. Obecnie nie istnieje możliwość ustanowienia na rzecz powódki prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości, albowiem nastąpiły nieodwracalne skutki prawne, co zostało potwierdzone decyzją Prezydenta (...) W. z dnia 26 sierpnia 2015 roku odmawiającą ustanowienia na rzecz powódki prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu.

Sąd Okręgowy uznał jednocześnie, że pomiędzy wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej a szkodą po stronie powódki zachodził normalny związek przyczynowy. Sąd przyjął, że alternatywnym zachowaniem się właściwego organu w odpowiedzi na wniosek złożony na podstawie art. 7 dekretu byłyby decyzja przyznająca prawo własności czasowej gruntu, bowiem art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. był źródłem obowiązku gminy, a następnie Państwa i odpowiadającego mu uprawnienia byłego właściciela do domagania się ustanowienia prawa w drodze administracyjnej decyzji.

Za powyższym przemawiała okoliczność, iż dla przedmiotowej nieruchomości obowiązywał w tym czasie Ogólny Plan Zagospodarowania (...) W. zatwierdzony przez Prezydium Rady Narodowej (...) W. uchwałą nr (...) w dniu 10 lipca 1969 r., zgodnie z którym przedmiotowy teren znajdował się w strefie terenów przeznaczonych na cele mieszkalnictwa rodzinnego brutto z przewagą zabudowy o wysokiej intensywności, gdzie zaplanowano także przebieg linii szybkiej kolei miejskiej. Postanowienia tego planu powinny stanowić podstawę do ustalenia przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości pod kątem spełnienia przesłanek z art. 7 ust. 2 dekretu. Sąd Okręgowy podkreślił, iż w zakresie stanu faktycznego podlegającego ustaleniu w sprawie o odszkodowanie wchodzi także – jako jego element – sytuacja prawna wywołana decyzją administracyjną. W takim wypadku Sąd nie może pominąć stanu prawnego stworzonego przez tę decyzję, ani stanąć na stanowisku, że do stanu faktycznego będącego podstawą decyzji administracyjnej należało ustosunkować się inaczej niż uczynił to organ administracyjny, byłoby to bowiem równoznaczne z niedopuszczalnym kwestionowaniem przez sąd powszechny zasadności decyzji administracyjnej. Zachodziła zatem konieczność przyjęcia stanu prawnego wywołanego decyzją administracyjną i włączenia go do podstawy orzeczenia w sprawie cywilnej.

Z tego względu, że w dacie wydania orzeczenia dekretowego, czyli dnia 27 lipca 1976 roku, obowiązywał Ogólny Plan Zagospodarowania (...) W. zatwierdzony przez Prezydium Rady Narodowej (...) W. w dniu 10 lipca 1969 roku, Sąd Okręgowy przyjął, że dalsze korzystanie ze spornej nieruchomości dało się pogodzić z przeznaczeniem tej nieruchomości wynikającym z ww. planu, a w związku z tym, wniosek dekretowy – gdyby był prawidłowo rozpoznany – zostałby uwzględniony.

Dlatego też Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że pomiędzy bezprawnym orzeczeniem administracyjnym a szkodą po stronie powódki istnieje normalny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c.

Szkodą, której naprawienia domagała się powódka był natomiast uszczerbek majątkowy, jaki powstał na skutek odmowy oddania jej w użytkowanie wieczyste przedmiotowego gruntu. Należne odszkodowanie w zakresie *damnum emergens* zostało obliczone w oparciu o dowód z opinii biegłego sądowego T. G.. Sąd Okręgowy uznał, że miarodajną dla ustalenia wysokości odszkodowania jest wartość prawa użytkowania wieczystego nieruchomości o pow. 880 m⁽²⁾ położonej przy ul. (...) oznaczonego nr. hip. „(...)” dz. nr (...) według jej stanu na dzień 27 lipca 1976 roku (decyzji będącej źródłem szkody), a cen z chwili wydawania opinii, z uwzględnieniem przeznaczenia nieruchomości w Ogólnym Planie Zabudowania (...) W. z dnia 10 lipca 1969 roku, nie zaś przeznaczenia aktualnego.

Podstawę prawną dochodzonego w niniejszej sprawie roszczenia stanowił art. 160 § 1 k.p.a.. Pomimo jego uchylenia przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) z dniem 1 września 2004 roku, zgodnie z brzmieniem art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku, miał on zastosowanie w niniejszej sprawie, gdyż do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe w brzmieniu obowiązującym do dnia jej wejścia w życie.

Jednocześnie Sąd Okręgowy za niesłuszne uznał wszystkie zarzuty zgłoszone przez pozwanego.

W ocenie Sądu Okręgowego nie znajdowało uzasadnienia kwestionowanie przez pozwanego legitymacji procesowej powódki, ponieważ udowodniła ona fakt przysługiwania jej tytułu własności do nieruchomości dekretowej zaświadczeniem hipotecznym oraz odpisem notarialnego aktu sprzedaży, który należało uznać za wystarczający. Ponadto skoro organy administracji, rozpoznając wniosek o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego złożony pierwotnie przez poprzednika prawnego powódki, uznawały ją za legitymowaną w sprawie, Sąd Okręgowy przyjął, że legitymacja czynna powódki została wykazana we właściwy sposób.

Co do zarzutu nieuchronności wyłączenia, który *de facto* powtarzał i rozwijał argumentację pozwanego dotyczącą niewykazania przez powódkę szkody oraz adekwatnego związku przyczynowego, Sąd Okręgowy przyjął, że szkoda oraz związek przyczynowy zostały należycie wykazane, a zarzut pozwanego należało uznać za chybiony.

Sąd Okręgowy nie zgodził się także z zarzutem niedopuszczalności drogi sądowej i zarzutem przedawnienia roszczenia, które pozwany oparł na twierdzeniu, że wniosek o odszkodowanie za działkę nr (...) został rozpoznany negatywnie

niekwestionowaną przez powódkę decyzją z dnia 15 lipca 1983 roku, po tym jak złożyła wniosek o odszkodowanie w trybie art. 53, 54 oraz 58 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości.

Sąd Okręgowy wskazał, że po pierwsze w decyzji z dnia 15 lipca 1983 r. w istocie nie rozstrzygnięto merytorycznie o odszkodowaniu za działkę (...), bowiem z uzasadnienia tej decyzji wynika, że o odszkodowaniu za tę działkę organ mógłby orzec, gdyby zostały wydane przepisy wykonawcze do dekretu z dnia 26 października 1945 r., te jednak, jak stwierdzono w uzasadnieniu decyzji, wydane nie zostały (k. 34-35). W kontekście uzasadnienia decyzji, zawarte w jej punkcie IV orzeczenie o pozostawieniu wniosku o przyznanie odszkodowania za działkę o nr. hip. (...) bez uwzględnienia, należało wyłożyć jako orzeczenie o charakterze formalnym o pozostawieniu bez rozstrzygnięcia wniosku o odszkodowanie za przedmiotową działkę.

Co do zarzutu przedawnienia Sąd Okręgowy podniósł, że art. 160 § 6 k.p.a. w szczególny sposób określa datę początkową biegu terminu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie za szkodę wywołaną wydaniem decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo której nieważność stwierdzono. Zgodnie z tym przepisem roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. Trzyletni termin przedawnienia przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a. biegnie niezależnie od momentu powstania szkody oraz momentu dowiedzenia się o szkodzie przez uprawnionego. W niniejszej sprawie datą początkową, od której rozpoczął się bieg przedawnienia dochodzonego roszczenia była data wydania ostatecznej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 17 października 2013 roku. Wobec złożenia pozwu przez powódkę w dniu 6 października 2015 roku, należało uznać, że wniesienie pozwu nastąpiło przed upływem terminu przedawnienia.

O odsetkach ustawowych oraz odsetkach ustawowych za opóźnienie Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 481 § 1 i 2 k.c., przyjmując za datę wymagalności dzień doręczenia pozwanemu odpisu pozwu, co nastąpiło 22 października 2015 r.. Za niezasadne Sąd uznał natomiast roszczenie o zapłatę odsetek za okres od 5 do 21 października 2015 r., bowiem powódka nie udowodniła, ażeby wzywała pozwanego wcześniej do zapłaty kwoty dochodzonej pozwem.

O kosztach procesu Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 100 k.p.c.

O wydatkach związanych z opinią biegłego, niepokrytych przez powódkę orzeczono na podstawie art. 113 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 623) przy uwzględnieniu zasady i proporcji właściwej dla obowiązku poniesienia kosztów sądowych.

Powyższy wyrok został zaskarżony przez pozwanego w części, tj. w zakresie pkt I, III, IV ppkt a). Pozwany podniósł następujące zarzuty:

I. naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik postępowania tj.:

1) art. 233 §1 k.p.c. polegające na błędnej ocenie materiału dowodowego i uznaniu, iż pomiędzy dochodzoną przez powódkę szkodą, polegającą na utracie prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. przy ul. (...) oznaczonego nr hip. „(...)” działka nr (...), a wydaniem decyzji administracyjnej przez Naczelnika Urzędu Dzielnicy (...) 27 lipca 1976 r. nr (...) zachodzi związek przyczynowy;

2) art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c., art. 227 k.p.c. poprzez przyjęcie, iż strona powodowa wykazała przesłanki przewidziane w art. 160 k.p.a. skutkujące odpowiedzialnością odszkodowawczą pozwanego;

3) art. 233 k.p.c. poprzez naruszenie zasady swobodnej oceny materiału dowodowego w zakresie wskazanym w uzasadnieniu apelacji;

4) art. 328 § 2 k.p.c. poprzez nie wskazanie dowodów, na których Sąd oparł swoje rozstrzygnięcie w szczególności w zakresie możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na przedmiotowej nieruchomości oraz nie uzasadnienie przesłanek zasądzenia odsetek ustawowych za okres sprzed wydania wyroku.

II. naruszenia prawa materialnego, a mianowicie:

1) art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 2 k.p.a. polegające na ich błędnej wykładni i uznaniu, iż pomiędzy dochodzoną przez powódkę szkodą, polegającą na utracie prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. przy ul. (...) oznaczonego nr hip. „(...)” działka nr (...), a wydaniem decyzji przez Naczelnika Urzędu Dzielnicy (...) 27 lipca 1976 r. nr (...) zachodzi związek przyczynowy;

2) art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 160 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 k.c. polegające na ich błędnej wykładni i uznaniu, że dla ustalenia związku przyczynowego między szkodą, za którą powódka dochodzi odszkodowania a decyzją Naczelnika Urzędu Dzielnicy (...) 27 lipca 1976 r. nr (...) nie ma znaczenia, czy w dacie wydania w/w decyzji zachodziły przesłanki do wydania decyzji pozytywnej dla strony, w sytuacji gdy organ nadzoru nie badał zgodności w/w decyzji z planem zagospodarowania, tylko z przepisami dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...)W. (Dz.U. Nr 50, poz. 275 ze zm.);

3) art. 361 § 2 k.c. poprzez przyjęcie, iż wskazana wyżej decyzja mogła wyrządzić powódce szkodę;

4) art. 481 § 1 k.c. w zw. z art. 363 § 1 i 2 k.c. poprzez przyjęcie, że stronie powodowej przysługują odsetki od odszkodowania od daty wcześniejszej niż data wyrokowania.

W oparciu o powyższe zarzuty pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i oddalenie powództwa, ewentualnie o uchylenie w wyroku w tej części i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania. Ponadto, pozwany wniósł o zasądzenie na swoją rzecz od powódki kosztów postępowania apelacyjnego.

Powódka wniosła o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja pozwanego była bezzasadna, a podniesione w niej zarzuty nie zasługiwały na uwzględnienie.

Co do zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. należy wskazać, że skarżący powoływał się na błędną ocenę co do istnienia związku przyczynowego między wadliwą decyzją administracyjną, a szkodą po stronie powódki, nie odnosząc się natomiast do zaprezentowanej przez Sąd Okręgowy oceny materiału dowodowego. Tymczasem skuteczne postawienie zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. wymagało wykazania, iż ocena dowodów została przeprowadzona przez Sąd Okręgowy z uchybieniem reguł wynikających z powołanego przepisu, czyli zasad doświadczenia życiowego i logicznego rozumowania. Uzasadnienie apelacji nie przystaje jednak do podniesionego zarzutu, co nakazuje uznać go za bezskuteczny.

Nie można podzielić także zarzutów naruszenia art. 232 k.p.c., 6 k.c. i art. 227 k.p.c. Powyższe przepisy określają obowiązujące w postępowaniu sądowym zasady rozkładu ciężaru dowodu, a wbrew stanowisku skarżącego, Sąd Okręgowy w pełni prawidłowo ocenił, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy był wystarczający do dokonania istotnych dla sprawy ustaleń faktycznych, w tym co do wydania wadliwej decyzji administracyjnej z dnia 27 lipca 1976 r. o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej, stwierdzenia nieważności tej decyzji w postępowaniu nadzorczym zakończonym orzeczeniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 28 lutego 2013r., ale także co do faktu poniesienia przez powódkę szkody, jej wysokości oraz związku przyczynowego pomiędzy wydaniem wadliwej decyzji a szkodą.

Wbrew stanowisku zaprezentowanemu w apelacji, Sąd Okręgowy słusznie uznał, iż powódka, na której spoczywał ciężar dowodu, wykazała wszystkie istotne z punktu widzenia zgłoszonego przez nią roszczenia okoliczności. W

tej mierze Sąd Okręgowy oparł się na niekwestionowanych dokumentach urzędowych i prywatnych, jak również niepodważonej opinii biegłego sądowego z zakresu wyceny nieruchomości.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Apelacyjny w całej rozciągłości podziela ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego i przyjmuje jej za podstawę także własnego rozstrzygnięcia.

Nie można także zgodzić się z zarzutem naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 328 k.p.c., ponieważ uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie elementy, o których mowa w tym przepisie. Sąd Okręgowy zaprezentował w nim poczynione przez siebie ustalenia faktyczne, wskazał materiał dowodowy, w oparciu o który zostały one dokonane, ocenę mocy i wiarygodności poszczególnych dowodów, a także zawarł w nim wyczerpujące wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, z odwołaniem do treści art. 160 k.p.a i art. 361 k.p.c.. Odnosi się to także do daty, od której zostały zasądzone odsetki ustawowe za opóźnienie. Sąd Okręgowy wyjaśnił przy tym, że w zakresie odsetek właściwą normą prawną był art. 481 k.c., a rozstrzygające znaczenie miała data wymagalności roszczenia wynikająca z wezwania do zapłaty, co w okolicznościach niniejszej sprawy pokrywało się z datą doręczenia pozwanemu odpisu pozwu.

Na aprobatę nie zasługiwały także zarzuty naruszenia prawa materialnego.

Nie budziło przy tym wątpliwości, że podstawą prawną zasądzenia odszkodowania za szkodę rzeczyswistą był art. 160§ 1, 2, 3 i 6 k.p.a. i to pomimo uchylenia tego przepisu z dniem 1 września 2004r.. Ostateczna decyzja administracyjna będąca źródłem szkody została bowiem wydana przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, czyli przed dniem 1 września 2004 r., co uzasadnia stosowanie przepisów dotychczasowych (por. uchwałę pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75).

Należy także podkreślić, że w judykaturze utrwalone jest stanowisko co do tego, że sąd powszechny jest związany treścią rozstrzygnięcia, czyli osnową ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej przez uprawniony organ administracyjny na podstawie przepisów prawa w formie prawem przewidzianej (por. orzeczenia Sądu Najwyższego: wyrok z dnia 12 maja 1964 r., II CR 185/64, OSNC 1995, Nr 3, poz. 41, wyrok z dnia 20 czerwca 1965 r., I CR 636/63, OSNC 1965, nr 7-8, poz. 116, wyrok z dnia 14 kwietnia 1964 r., I PR 88/65, OSNC 1966, Nr 2, poz. 23, wyrok z dnia 30 czerwca 1970 r., I CR 195/70, OSNC 1971, Nr 4, poz. 69, uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 8 lutego 1971 r., III CZP 74/70, OSNC 1971, nr 7-8, poz. 121, wyrok z dnia 10 kwietnia 1974 r., I PR 19/74, OSNC 1974, Nr 12, poz. 220, wyrok z dnia 3 lutego 1976 r., II CR 732/75, OSNC 1976, Nr 12, poz. 263, uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 18 listopada 1982 r., III CZP 26/82, OSNC 1983, nr 5-6, poz. 64, wyrok z dnia 10 października 1983 r., III CZP 31/83, OSNC 1984, Nr 5, poz. 67, uchwała z dnia 21 października 1983 r., III CZP 48/83, OSNC 1984, Nr 5, poz. 71, uchwała z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNC 1985, Nr 8, poz. 108, postanowienie z 13 marca 1986 r., III CRN 14/86, OSP 1987, z. 2, poz. 30, uchwała z dnia 30 grudnia 1992 r., III CZP 157/92, OSNC 1993, Nr 5, poz. 84, uchwała z dnia 15 maja 1994 r., III CZP 69/94, OSNC 1994, Nr 12, poz. 233, postanowienie z dnia 9 listopada 1994 r., III CRN 36/94, postanowienie z dnia 7 czerwca 2000 r., III CKN 949/00, OSNC 2000, Nr 12, poz. 228, wyrok z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 251/04, niepublikowany, uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008, Nr 3, poz. 30).

Także w wyroku z dnia 16 stycznia 2014 r. IV CSK 213/13 Sąd Najwyższy wyraźnie zaznaczył, że uzasadnienie jest co prawda integralną częścią decyzji administracyjnej, ale nie jest częścią składową osnowy czyli rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, wyrażającego wolę organu administracji załatwiającego sprawę w tej formie (art. 104 § 1 k.p.a.).

Za utrwalony należy także uznać pogląd o niezwiązaniu sądu powszechnego decyzją administracyjną co do zagadnień znajdujących w niej wyraz, ale niebędących przedmiotem jej rozstrzygnięcia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 1965 r., I PR 88/65, OSNC 1966/2/23 i uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 października 1983 r., III CZP 48/83, OSNC 1984/5/71).

Z kolei w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 9 października 2007 r. (III CZP 46/07) Sąd Najwyższy zaakcentował, że związanie sądu w postępowaniu cywilnym

decyzją administracyjną nie wyłącza dopuszczalności odmiennej oceny stanu faktycznego

przyjętego za podstawę decyzji ani wnioskowania o skutkach prawnych innych niż te, dla których przewidziane zostało orzekanie na drodze administracyjnej, a uprawnienie sądu do

samodzielnego ustalania obiektywnych zdarzeń tworzących podstawę faktyczną rozstrzygnięcia nie może być w świetle art. 233 k.p.c. podawane w wątpliwość. Ewentualne ograniczenia w tym względzie musiałyby wynikać z uregulowania ustawowego, co ma miejsce w przypadku skazującego wyroku karnego (art. 11 k.p.c.). Jednocześnie Sąd Najwyższy powołał się na swoje wcześniejsze orzecznictwo: wyrok z dnia 14 kwietnia 1965 r., I PR 88/65, OSNCP 1966 nr 2, poz. 23 uchwałę z dnia 23 marca 1993 r., II PZP 1/93, OSNCP 1993, nr 12, poz. 211, uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 16 czerwca 1994 r., II PZP 4/94, OSNAPUS 1994, nr 11, poz. 170, postanowienie z dnia 21 maja 1999 r., III CKN 244/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 210).

Należy więc podkreślić, że przedmiotem rozstrzygnięcia orzeczeniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 28 lutego 2013 r., znak: (...) było stwierdzenie, że decyzja administracyjna z dnia 27 lipca 1976 r. nr (...) Naczelnika Urzędu Dzielnicowego (...) została wydana z rażącym naruszeniem prawa i tylko w takim zakresie rozstrzygnięcie to wiąże sąd w postępowaniu cywilnym.

Należy też dodać, że z istoty postępowania nadzorczego wynika, że organ nie prowadzi postępowania dowodowego od nowa, orzeka wyłącznie na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego o wadliwości bądź braku wadliwości decyzji, a przedmiotem tego postępowania nie jest stwierdzenie, czy gdyby organ orzekał ponownie to rozstrzygnięcie byłoby analogicznej treści. Efektem decyzji nadzorczej było więc wyeliminowanie lub stwierdzenie wadliwości decyzji kontrolowanej, nie zaś rozstrzygnięcie, czy gdyby nie doszło do uchybień wydano by decyzję tożsamej treści. Tym samym decyzja nadzorcza wiąże sąd powszechny co do tego, że decyzja kontrolowana została wydana wadliwie, a zatem jest bezprawna. Uwzględnić przy tym należy, że stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji administracyjnej stanowiącej podstawę przejęcia własności nieruchomości osoby fizycznej przez Państwo jest równoznaczne ze spełnieniem się jednej z przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę poniesioną w związku z wadliwą decyzją (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 10 kwietnia 2008 r., IV CSK 5/08, niepublikowany i z dnia 6 lutego 2009 r., IV CSK 403/08, niepublikowany). Także w wyroku z dnia 16 stycznia 2014 r. (IV CSK 213/13 LEX nr 1438651) Sąd Najwyższy orzekł, że stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji administracyjnej stanowiącej podstawę przejęcia własności nieruchomości osoby fizycznej przez Państwo jest równoznaczne ze spełnieniem się jednej z przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę poniesioną w związku z wadliwą decyzją. Niezbędne jest jednak wykazanie przez poszkodowanego rozmiaru szkody oraz jej związku z wydaniem decyzji uznanej następnie za nieważną lub wydaną z naruszeniem prawa.

Jak orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 lipca 2011 r. I CSK 512/09 (LEX nr 950712) stwierdzenie przez uprawniony organ administracyjny nieważności decyzji administracyjnej wiąże sąd w zakresie wypełnienia podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 k.p.a., ale nie przesądza jeszcze o istnieniu pozostałych przesłanek tej odpowiedzialności wynikających z kodeksu cywilnego, w tym także o wystąpieniu normalnego związku przyczynowego. O adekwatności przyczynowo - skutkowej następstw przesądza normalny przebieg zdarzeń, weryfikowany przez sąd jego wiedzą o tych zdarzeniach w chwili orzekania oraz zobjektywizowane kryteria wynikające z doświadczenia życiowego i zdobyczy nauki, ale także poczucie prawne sędziego.

W sprawie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej należy więc na podstawie ostatecznej i wiążącej decyzji nadzorczej przyjąć, że będąca jej przedmiotem decyzja kontrolowana była aktem bezprawnym, a więc stanowiła czyn niedozwolony rodzący obowiązek odszkodowawczy już w chwili jej wydania.

W tym stanie rzeczy dla dochodzenia w postępowaniu cywilnym roszczenia na gruncie art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r., niezbędne było wykazanie przez poszkodowaną dalszych przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa tj. rozmiaru poniesionej szkody oraz jej związku z wydaniem decyzji uznanej

następnie za wydaną z naruszeniem prawa. Przesłankami odpowiedzialności Skarbu Państwa w świetle powyższego przepisu są bowiem: wydanie ostatecznej decyzji nieważnej lub z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., szkoda rzeczywista, związek przyczynowy między tą szkodą a decyzją nieważną lub wydaną z naruszeniem prawa, wydanie decyzji nadzorczej.

Badanie powyższych przesłanek wymagało zatem również uwzględnienia treści art. 361 k.c. Ustalenie ziszczenia się tych przesłanek należy zaś wyłącznie do postępowania cywilnego.

Istotną dla prawidłowego rozstrzygnięcia niniejszej sprawy wskazówkę zawiera wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004 r. (II CK 433/02 LEX nr 163987), zgodnie z którym każdorazowo dla stwierdzenia istnienia przesłanki normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą, nieodzowne jest przeprowadzenie oceny, o której mowa w art. 361 § 1 k.c., czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem.

Oznacza to obowiązek badania przez sąd powszechny w sprawie o odszkodowanie zarówno powstania szkody, jak i związku przyczynowego między wydaniem wadliwej decyzji a szkodą.

W tej mierze trzeba stwierdzić, że Sąd Okręgowy prawidłowo zastosował normę z art. 361 k.c., uznając, że pomiędzy wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej o odmowie przyznania własności czasowej z 27 lipca 1976r., a szkodą po stronie powódki zachodzi adekwatny związek przyczynowy. Gdyby bowiem zapadła decyzja zgodna z prawem, czyli decyzja uwzględniająca wniosek w oparciu o art. 7 dekretu, to powódka nabyłaby prawo własności czasowej, w związku z czym nie zapadłaby decyzja o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego w 2013r., co przesądziło o powstaniu szkody.

Należy w tym miejscu nadmienić, odnosząc się do zarzutów skarżącego co do jego zdaniem wadliwego zastosowania art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., że Sąd Okręgowy bynajmniej nie uznał, że dla ustalenia związku przyczynowego między szkodą a decyzją z 27 lipca 1976r. nie ma znaczenia, czy w dacie wydania decyzji zachodziły przesłanki do wydania decyzji pozytywnej. Przeciwnie, Sąd Okręgowy przyjął, że takie przesłanki były, biorąc pod uwagę treść Ogólnego Planu Zagospodarowania zatwierdzonego 10 lipca 1969r. (str 11 uzasadnienia), z którego wynikało, że przedmiotowa działka w znacznej części zlokalizowana jest na terenie przeznaczonym pod budownictwo mieszkaniowe.

W kontekście związku przyczynowego trzeba też dodać, że decyzja o lokalizacji szczegółowej z 11 czerwca 1976r., która poprzedzała odmowę przyznania własności czasowej, nie została ostatecznie zrealizowana, bowiem uchylono ją 1 sierpnia 1979r. (k 128 i 129), zaś decyzja z dnia 26 sierpnia 2015r. o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego wydana przez Prezydenta (...) W. wynikała z wydania nowej decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego z 30 czerwca 1981r. (k. 135), już po negatywnym rozpatrzeniu wniosku poprzednika prawnego powódki, decyzją z 27 lipca 1976r..

Gdyby zatem wniosek poprzedniego właściciela nieruchomości został rozpatrzony zgodnie z prawem już w roku 1976, a zatem został uwzględniony, to nie doszłoby do powstania szkody w postaci utraty prawa własności czasowej, obecnie użytkowania wieczystego.

W tym kontekście należy wskazać na ugruntowany w orzecznictwie pogląd, że na gminie, a później na Państwie, ciążył obowiązek przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej albo użytkowania wieczystego gruntu, jeżeli nie zachodziły przeszkody wskazane w przytoczonych przepisach. Obowiązki temu odpowiadało prawo majątkowe, uprawnienie byłego właściciela i roszczenie o ustanowienie prawa własności czasowej gruntu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, Nr 1, poz. 4, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1995 r., III ARN 83/94, OSNAPUS 1995, Nr 12, poz. 142 oraz uchwałę składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2000 r., (...) (...) /00, OSNA 2001, Nr 2, poz. 60). Uprawnienie byłych właścicieli i obowiązek gminy lub Państwa mają charakter cywilnoprawny. Realizacja tego uprawnienia dokonywana była w toku postępowania administracyjnego, przez wydanie konstytutywnej decyzji administracyjnej. Niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie obowiązku przez gminę lub Państwo, naruszające uprawnienie byłego właściciela i pozbawiające go wartości lub obniżające jego wartość, uznawane jest za zdarzenie powodujące stratę w rozumieniu art.

361 § 2 k.c. i tym samym szkodę rzeczywistą w znaczeniu art. 160 § 1 k.p.a. (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03). Należy nadmienić, że koncepcja adekwatnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 k.c., oparta jest na założeniu, iż normalne następstwo między określonym zdarzeniem a szkodą zachodzi wówczas, gdy w konkretnych okolicznościach oraz normalnym biegu zdarzeń, szkoda jest normalną konsekwencją tego rodzaju zdarzeń. Tym samym należy dojść do wniosku, że gdyby w dniu 27 lipca 1976r. została wydana decyzja zgodna z prawem tj. uwzględniająca wniosek o ustanowienie własności czasowej, nie byłoby mowy o powstaniu uszczerbku majątkowego wyznaczonego przez wartość tego prawa.

Odnosząc się zaś do wskazywanej przez pozwanego kwestii nieuchronności wywłaszczenia - w związku z realizacją kolejnej inwestycji związanej z budową placówki oświatowej w oparciu o decyzję o zatwierdzeniu planu realizacyjnego z 30 czerwca 1981r. - to stwierdzić należy, że powyższa okoliczność nie przesądza o przerwaniu związku przyczynowego, a w konsekwencji o bezzasadności powództwa. Nie budzi bowiem wątpliwości, że w ustalonym łańcuchu zdarzeń, realizacja tej inwestycji była konsekwencją negatywnego rozstrzygnięcia co do wniosku o ustanowienie własności czasowej decyzją z 27 lipca 1976r.. Innymi słowy, wydanie wadliwej decyzji administracyjnej umożliwiło realizację inwestycji, która ostatecznie przesądziła o braku możliwości ustanowienia prawa własności czasowej, a obecnie prawa użytkownika wieczystego.

W toku niniejszego postępowania sąd powszechny nie był zaś uprawniony do antycypowania treści ewentualnej decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, a twierdzenie pozwanego o nieuchronności tego wywłaszczenia pozostaje jedynie w sferze hipotez.

Należy również podzielić stanowisko Sądu Okręgowego odnośnie do sposobu określenia charakteru i zakresu szkody. Przy ocenie wysokości uszczerbku majątkowego w postaci *damnum emergens*, spowodowanego wadliwą decyzją administracyjną i polegającego na utracie użytkownika wieczystego, niewątpliwie należało brać pod uwagę przeznaczenie nieruchomości w chwili wydania wadliwej decyzji, zaś ceny z daty ustalenia odszkodowania stosownie do treści art. 363 § 2 k.c., co implikowało konieczność uwzględnienia przeznaczenia nieruchomości zgodnie z Ogólnym Planem Zabudowania (...) W. z dnia 10 lipca 1969 roku, nie zaś z przeznaczeniem aktualnym, co znalazło odzwierciedlenie zarówno w opinii biegłego sądowego z zakresu wyceny nieruchomości, jak i w stanowisku Sądu Okręgowego.

Sąd pierwszej instancji, ustalając rozmiar szkody majątkowej podlegającej naprawieniu zgodnie z art. 361 § 2 k.c., słusznie odwołał się przy tym do „teorii różnicy”, polegającej na porównaniu dwóch stanów majątkowych: tego, w jakim poszkodowany rzeczywiście się znajduje wskutek wystąpienia zdarzenia szkodzącego, z tym, w jakim znajdowałby się, gdyby zdarzenie szkodzące nie nastąpiło, wskazując na utrwalone w tym zakresie orzecznictwo Sądu Najwyższego (z dnia 11 lipca 1957 r., II CR 304/55, OSNC 1958, nr III, poz. 76; wyrok z dnia 14 stycznia 2005 r., III CK 193/04, OSP 2006, nr 7-8, poz. 89; postanowienie z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 7/10, niepubl.; wyrok składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11, OSNC 2013, Nr 9, poz. 110).

W tym stanie rzeczy należało dojść do wniosku, że powódka wykazała w niniejszym postępowaniu wszystkie przesłanki konieczne do uwzględnienia roszczenia odszkodowawczego za szkodę rzeczywistą w oparciu o art. 160 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c.

Prawidłowe było także zasądzenie odsetek ustawowych za opóźnienie od kwoty przyznanego odszkodowania począwszy od dnia doręczenia odpisu pozwu, bowiem stanowiło to skuteczne wezwanie pozwanego do zapłaty w myśl art. 455 k.c., z którego należy wywieść, że strona, która wyrządziła szkodę obowiązana jest do jej naprawienia niezwłocznie po wezwaniu jej do zapłaty należnego odszkodowania.

W konsekwencji apelacja pozwanego, jako bezzasadna podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c., z jednoczesnym zasądzeniem na podstawie art. 98 k.p.c. kosztów procesu za instancję odwoławczą, obejmujących wynagrodzenie ustanowionego w sprawie pełnomocnika procesowego, obliczone zgodnie z § 2 ust. 8 w zw. z § 10 ust.

1 pkt. 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U.2018.265 j.t.).

Katarzyna Jakubowska-Pogorzelska Roman Dzięczek Dorota Markiewicz