

Sygn. akt I ACa 1790/17

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lutego 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Beata Kozłowska (spr.)

Sędziowie: SA Roman Dziczek

SA Marzanna Góral

Protokolant: Ignacy Osiński

po rozpoznaniu w dniu 27 lutego 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa T. K. i J. S.

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 4 września 2017 r., sygn. akt I C 19/16

I. oddała apelację;

II. nie obciąża powodów kosztami postępowania apelacyjnego.

Marzanna Góral Beata Kozłowska Roman Dziczek

Sygn. akt I ACa 1790/17

UZASADNIENIE

Powodowie T. K. i J. S. skierowali przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) pozew o zapłatę odszkodowania na rzecz każdego z powodów kwot po 435 980 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wyrokowania do dnia zapłaty, a także zasądzenie od pozwanego na rzecz powodów kosztów procesu.

Powodowie podnieśli, że dochodzą zapłaty ww. kwot na podstawie art. 160 kpa tytułem odszkodowania za wadliwe decyzje administracyjne w przedmiocie sprzedaży lokali numer (...), znajdujących się w budynku posadowionym na nieruchomości przy ul. (...) w W..

Powodowie podnieśli, że nieruchomość przy ul. (...) w W. należała do poprzedniczki prawnej powodów W. K. (1) z domu M. i została objęta dekretem z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...). Wniosek o przyznanie własności czasowej do tej nieruchomości rozpoznany został negatywnie decyzjami z roku 1952. Decyzje te zostały unieważnione w trybie kontroli nadzwyczajnej opartej o art. 156 k.p.a. decyzjami Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z 13 kwietnia 2000 r. i 18 maja 2001 r. Do ponownego rozpoznania dekretowego

wniosku doszło już po śmierci dawnej właścicielki, decyzją z 3 września 2009 r. wydaną przez Prezydenta (...) W.. Decyzją tą przyznano na rzecz powodów jako spadkobierców matki (w częściach równych) użytkowanie wieczyste nieruchomości w takim udziale, jakiego nie oddano w użytkowanie wieczyste najemcom lokali (...) w procesie sprzedaży, czyli z wyjątkiem udziału (...) części. W dniu 5 kwietnia 2012 r. zawarto z powodami umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Powodowie podnieśli, że długotrwałe postępowanie kasacyjne (od roku 1994 do 2001), a potem jeszcze dłuższe postępowanie naprawcze (od roku 2001 do roku 2011) spowodowało, że minął im termin do wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi za sprzedane lokale, budowanymi na wadliwości decyzji dekretovej.

W tej sytuacji powodowie wystąpili o kasacyjną kontrolę decyzji o sprzedaży lokali. Decyzjami z 26 września 2013 r. i 18 marca 2014 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło wydanie z rażącym naruszeniem prawa, bez możliwości unieważnienia z uwagi na nieodwracalne skutki prawne, decyzji o sprzedaży w budynku pod (ówczesnym) adresem (...) lokali mieszkalnych nr (...).

Powodowie podnieśli, że wysokość szkody odpowiada sumie wartości prawa użytkowania wieczystego gruntu związanego ze sprzedanymi lokalami i aktualnej wartości tych lokali w stanie technicznym z daty wydania decyzji o sprzedaży, z uwzględnieniem faktu, że były one obciążone ustawowym prawem najmu.

Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii (...).

Pozwany podniósł, że decyzje administracyjne, które zezwalały na sprzedaż lokali mieszkalnych nie powodowały skutku rzeczowego w postaci przejścia własności na rzecz kupujących. Sprzedaż lokali nastąpiła na podstawie notarialnych umów. Umowy te, jako niepodważone, pozostają w obrocie prawnym. W tej sytuacji decyzje stanowiące podstawę sprzedaży lokali mieszkalnych nie mogą być traktowane jako zdarzenie wyrządzające szkodę, a za źródło szkody może być uznana wyłącznie odmowna decyzja dekretovej. Nie jest zatem zasadny pogląd, który źródła szkody upatruje również w zdarzeniach późniejszych niż decyzja dekretovej, to jest w decyzjach o sprzedaży dotychczasowym najemcom części lokali nr (...), wyodrębnionych w budynku przy ul. (...). Utrata własności budynku nastąpiła przed wydaniem tych decyzji i z tego choćby względu późniejsze decyzje o sprzedaży lokali nie mogą pozostawać w związku przyczynowo skutkowym ze zdarzeniem względem nich wcześniejszym. Późniejsze decyzje sprzedażowe skutkowały jedynie ograniczeniem możliwości wyboru przez powoda sposobu naprawienia szkody, tj., w świetle art. 363 § 1 zd. 2 k.c. do odszkodowania pieniężnego.

Pozwany podniósł, że utrata prawa do lokalu stanowi część szkody w postaci utraty praw do całej nieruchomości. Wskutek decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej powstaje jedna szkoda i nie jest możliwe powstanie w przyszłości drugiej takiej samej szkody. W sprawie nie zachodzi sytuacja, gdy powstają nowe zdarzenia, zmieniające przebieg procesu przyczynowego, czy też kilka jednocześnie występujących zdarzeń, powodujących różne zakresowo zazębiające się skutki. Jedna szkoda powstała w 1952 r. zaś zdarzenia późniejsze ani nie zmieniają, ani nie zwiększają raz powstałej szkody. Przyjęcie odmiennego poglądu, czyli że źródłem szkody są decyzje o sprzedaży lokali, stanowi obejście przepisów prawa o przedawnieniu, a mianowicie art. 160 § 6 k.p.a.

Po stwierdzeniu nieważności decyzji dekretowych w 2000 i 2001 r. restytucja naturalna była niemożliwa. Lokale nr (...) zostały sprzedane w latach 1979-1990, a ich nabywców chroni rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych. Następcy prawni właścicielki hipotecznej mogli o tym się przekonać chociażby poprzez wgląd do ksiąg wieczystych, które są jawne. Zatem, w 2000 i 2001 r. spadkobiercy mogli się spodziewać jedynie uzyskania odszkodowania za utratę części majątku w postaci sprzedanych lokali mieszkalnych. Mogli więc wystąpić z roszczeniem o odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwej decyzji dekretovej w ciągu 3 lat od stwierdzenia jej nieważności. Ponieważ takie działania nie zostały podjęte, roszczenie odszkodowawcze, na gruncie art. 160 § 6 k.p.a., uległo przedawnieniu.

Pozwany podniósł też, iż nie został wykazany stan lokali mieszkalnych w dacie wydania wadliwych decyzji o sprzedaży. Wiedzą powszechną jest, że po zniszczeniach wojennych odbudowa budynków była przeprowadzana i finansowana przez Państwo.

Nadto pozwany podniósł, iż w 1940 r. na gruncie posadowiony był budynek jednopiętrowy. Dopiero w czasie powojennej odbudowy Państwo dobudowało piętro drugie, na którym to znajdują się sprzedane lokale mieszkalne. Z powyższego wynika, że lokale nr (...) nigdy nie stanowiły majątku poprzedniczki prawnej powodów.

W piśmie procesowym oraz na rozprawie w dniu 4 września 2017 r. powodowie podtrzymali żądanie o zapłatę na ich rzecz kwot po 361 762 zł z odsetkami ustawowymi od dnia wyrokowania do dnia zapłaty, a w pozostałym zakresie cofnęli pozew ze zrzeczeniem się roszczenia.

Wyrokiem z dnia 4 września 2017 r. Sąd Okręgowy w Warszawie:

- 1. umorzył postępowanie w zakresie roszczeń każdego z powodów powyżej kwoty 361 762 zł;**
- 2. oddalił powództwo w pozostałym zakresie;**
- 3. zasądził od T. K. i J. S. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii (...) kwoty po 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu i nie obciąży powodów kosztami procesu w pozostałym zakresie.**

Sąd Okręgowy swe rozstrzygnięcie oparł na następujących ustaleniach faktycznych i następujących ocenach prawnych:

W roku 1945 w W. przy ul. (...) położona była nieruchomość o powierzchni 943 m⁽²⁾ objęta księgą hipoteczną nr (...). Nieruchomość ta była zabudowana domem czynszowym 2-kondygnacyjnym (parter i 1. piętro). Właścicielką tej nieruchomości była W. K. (1) z domu M.. Spadkobiercami W. K. (2), zmarłej w dniu 21 lutego 2001 r., są T. K. i J. S. – po połowie.

Wobec wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, w dniu 19 kwietnia 1948 r. W. K. (2) złożyła wniosek o przyznanie własności czasowej do nieruchomości przy ul. (...). Wniosek ten został rozpoznany negatywnie decyzjami Prezydium Rady Narodowej (...) W.: (...) z dnia 16 lutego 1952 r. w odniesieniu do gruntu i z dnia 17 maja 1952 r. w odniesieniu do budynku.

W czasie działań wojennych nieruchomość przy ul. (...) uległa uszkodzeniu w 13%. W roku 1953 r. dokonano nadbudowy dodatkowej kondygnacji budynku przy ul. (...).

Z nieruchomości przy ul. (...) o powierzchni 943 m² wydzielono działkę ewidencyjną numer (...) o pow. 0,0281 ha, na której znajduje się opisany wyżej budynek mieszkalny.

W dniu 20 grudnia 1979 r. Naczelnik Dzielnicy (...) podjął decyzję znak (...) o sprzedaży w budynku pod adresem (...) lokalu mieszkalnego nr (...) z równoczesnym oddaniem w użytkowanie wieczyste części gruntu, na którym usytuowany jest budynek. Umowa sprzedaży lokalu nr (...) wraz z oddaniem gruntu w użytkowanie wieczyste została zawarta w dniu 13 czerwca 1980 r.

W dniu 17 lutego 1980 r. Urząd Dzielnicy (...) podjął decyzję (nr (...)) o sprzedaży w budynku pod (ówczesnym) adresem (...) lokalu mieszkalnego nr (...) z równoczesnym oddaniem w użytkowanie wieczyste części gruntu, na którym usytuowany jest budynek. Umowa sprzedaży lokalu nr (...) wraz z oddaniem gruntu w użytkowanie wieczyste została zawarta w dniu 7 lipca 1980 r.

W dniu 31 października 1989 r. Urząd Dzielnicy (...) podjął decyzję nr (...) o sprzedaży w budynku pod (ówczesnym) adresem (...) lokalu mieszkalnego nr (...) z równoczesnym oddaniem w użytkowanie wieczyste części gruntu, na którym

usytuowany jest budynek. Umowa sprzedaży lokalu nr (...) wraz z oddaniem gruntu w użytkowanie wieczyste została zawarta w dniu 24 października 1990 r.

W dniu 28 lutego 1990 r. r Kierownik Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicy (...) podjął decyzję nr (...) o sprzedaży w budynku pod adresem (...) lokalu mieszkalnego nr (...) z równoczesnym oddaniem w użytkowanie wieczyste części gruntu, na którym usytuowany jest budynek. Umowa sprzedaży lokalu nr (...) wraz z oddaniem gruntu w użytkowanie wieczyste została zawarta w dniu 24 czerwca 1991 r.

Decyzjami z dnia z dnia 13 kwietnia 2000 r. i 18 maja 2001 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło nieważność decyzji z 16 lutego 1952 r. i z 17 maja 1952 r.

W dniu 3 września 2009 r. Prezydent (...) W. podjął decyzję nr (...) (zmienionej decyzją z dnia 19 sierpnia 2011 r., nr (...)) o ustanowieniu na rzecz T. K. i J. S. jako spadkobierców W. K. (1) z domu M. użytkowania wieczystego do udziału w wysokości (...) w gruncie przy ul. (...) (w częściach równych, tj. po (...)) i odmówił ustanowienia użytkowania wieczystego do udziału (...), oddanego nabywcom lokali nr (...). W wykonaniu tej decyzji, w dniu 5 kwietnia 2012 r., zawarto z T. K. i J. S. umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W.:

1).. decyzją nr (...) z dnia 26 września 2013 r. stwierdziło wydanie z rażącym naruszeniem prawa, bez możliwości unieważnienia z uwagi na nieodwracalne skutki prawne, decyzji Urzędu Dzielnicy (...) z dnia 17 lutego 1980 r. nr (...),

2)..decyzją nr (...) z dnia 26 września 2013 r. stwierdziło wydanie z rażącym naruszeniem prawa, bez możliwości unieważnienia z uwagi na nieodwracalne skutki prawne, decyzji Urzędu Dzielnicy (...) z dnia 31 października 1989 r. nr (...),

3)..decyzją nr (...) z dnia 18 marca 2014 r. stwierdziło wydanie z rażącym naruszeniem prawa, bez możliwości unieważnienia z uwagi na nieodwracalne skutki prawne, decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicy (...) nr(...) z dnia 28 lutego 1990 r.,

4)..decyzją (...) z dnia 18 marca 2014 r. stwierdziło wydanie z rażącym naruszeniem prawa, bez możliwości unieważnienia z uwagi na nieodwracalne skutki prawne, decyzji Naczelnika Dzielnicy (...) znak (...) z dnia 20 grudnia 1979 r.

Wartość lokali mieszkalnych nr (...) wg stanu na datę sprzedaży z obciążeniem obligatoryjnym czynszem najmu i z uwzględnieniem 13% kosztów odbudowy ze środków nie pochodzących od W. K. (2) wynosi odpowiednio 306 831 zł i 157 919 zł. Wartość udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu, związanego z lokalami (...) wynosi odpowiednio 163 759 zł i 95 016 zł.

Sąd Okręgowy uznał, że powództwo jest niezasadne, bowiem pozwany skutecznie podniósł zarzutu przedawnienia.

Za podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa należy przyjąć art. 417 k.c. w zw. z art. 160 k.p.a. (oba w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2004 r.).

Zgodnie z art. 417 k.c. (w brzmieniu jw.) Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności (§ 1), zaś funkcjonariuszami państwowymi w rozumieniu tego przepisu są pracownicy organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej. Za funkcjonariuszy państwowych uważa się również osoby działające na zlecenie tych organów, osoby powołane z wyboru, sędziów i prokuratorów oraz żołnierzy sił zbrojnych (§ 1).

Zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a. stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. organ

administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która dotknięta jest wadami określonymi w punktach 1-7 tego przepisu, chyba że (§ 2) decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Jedną z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej jest istnienie normalnego (adekwatnego) związku przyczynowego pomiędzy szkodą a bezprawnym zdarzeniem wywołującym szkodę (art. 361 § 1 k.c.). Badanie relacji kauzalności na gruncie art. 361 § 1 k.c. następuje poprzez przeprowadzenie testu mającego na celu zbadanie, czy występuje powiązanie typu *conditio sine qua non* pomiędzy określonym zdarzeniem a szkodą oraz czy zależność pomiędzy zdarzeniem i szkodą jest normalna (adekwatna).

Biorąc pod uwagę przedstawioną wyżej przesłankę adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy danym zdarzeniem i szkodą, za źródło szkody, w przypadku sprzedaży lokali w budynku objętym dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...), uznać trzeba pierwotną decyzję o przejęciu nieruchomości na Skarb Państwa, a nie późniejsze decyzje w przedmiocie wyodrębnienia i sprzedaży lokali. Skoro bowiem odmowna decyzja dekretowa pozbawiła dotychczasowego właściciela gruntu także w całości budynku posadowionego na tym gruncie, to przy uwzględnieniu zasad logicznego rozumowania, późniejsze wyodrębnienie i sprzedaż lokali znajdujących się w tym budynku nie mogło spowodować nowej, odrębnej szkody.

Wobec stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej, dotychczasowemu właścicielowi gruntu przysługuje odszkodowanie za cały uszczerbek majątkowy (o charakterze *damnum emergens*) wywołany tą wadliwą decyzją, a więc, co do zasady, uszczerbek w postaci wartości budynku posadowionego na danej nieruchomości. W takim stanie rzeczy decyzja o wyodrębnieniu i sprzedaży lokali znajdujących się w przedmiotowym budynku nie powoduje powstania dodatkowej szkody, lecz ma jedynie znaczenie dla sposobu zaspokojenia roszczenia byłego właściciela. Decyzja lokalowa i wydana w odniesieniu do niej nadzorcza decyzja lokalowa stanowią tylko elementy złożonego stanu faktycznego, powstałego w wyniku zdarzeń i czynności prawnych, wywołanych wejściem w życie dekretu i nie mają charakteru samoistnego. Wadliwa decyzja lokalowa pozbawiona jest prawnej doniosłości także wtedy, gdy przeprowadzono co do niej postępowanie nadzorcze zakończone decyzją o stwierdzeniu nieważności (art. 156 § 1 KPA) albo o stwierdzeniu wydania z naruszeniem prawa (art. 156 § 2 w związku z art. 158 § 2). Prejudykatem, przesądzającym o istnieniu przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej polegającej na bezprawności działania organu wydającego decyzję administracyjną, jest wyłącznie ostateczna nadzorcza decyzja dekretowa. Dopuszczenie różnych terminów przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, uzależnionych od wyboru poszkodowanego, naruszałoby funkcję gwarancyjną tej instytucji prawa materialnego i zagrażałoby bezpieczeństwu obrotu.

Odnosząc powyższą wykładnię do stanu niniejszej sprawy Sąd Okręgowy stwierdził, że źródłem szkody poniesionej przez powodów było wydanie wadliwych decyzji dekretowych w 1952 r. To zdarzenie było warunkiem *sine qua non* dla późniejszych zdarzeń w postaci wyodrębnienia i sprzedaży 4 lokali mieszkalnych w budynku przy ul. (...). Samo wyodrębnienie i sprzedaż 4 lokali nie może być uznane za samodzielne źródło szkody, skoro bowiem w chwili sprzedawania tych mieszkań W. K. (2) nie była już właścicielką budynku. Decyzje lokalowe wydane w latach 1979-1990 r. miały znaczenie dla powstania nieodwracalnych skutków uprzednich decyzji odmawiających przyznania prawa do gruntu, a nie dla powstania szkody w postaci pozbawienia własności lokali i części gruntu związanego z nimi.

Sąd Okręgowy wskazał, że roszczenie odszkodowawcze wywodzone z decyzji dekretowych, jest przedawnione. Nieważność decyzji dekretowych wydanych w 1952 r. w stosunku do nieruchomości przy ul. (...) została stwierdzona decyzjami Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z 13 kwietnia 2000 r. i 18 maja 2001 r. W tej sytuacji, 3-letni termin przedawnienia roszczenia o zapłatę odszkodowania za rzeczywistą szkodę wywołaną decyzjami z 1952 r., o którym mowa w art. 160 § 6 k.p.a., upłynął w dniu 18 maja 2004 r. Pozew w tej sprawie został wniesiony w dniu 7 stycznia 2016 r., a więc przeszło 11 lat po upływie terminu przedawnienia.

Rozstrzygnięcie o kosztach Sąd oparł na art. 102 k.p.c., obciążając powodów kosztami tego procesu jedynie w symbolicznej części. Obciążanie powodów kosztami procesu w całości byłoby niesprawiedliwe z uwagi na fakt, że

powodowie doznali istotnego uszczerbku majątkowego na skutek wadliwych decyzji dekretowych i uszczerbek ten nie został zrekompensowany.

Wyrok powyższy zaskarżyli powodowie w części, tj. w pkt. 2 oddalającym powództwo oraz w pkt. 3 rozliczającym koszty procesu.

Powodowie zarzucili:

a) naruszenie art.160 kpa w zw. z art.5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.162 poz.1692) w zw. z art. 361 § 1 k.c. błędną wykładnią polegającą na uznaniu, że pomiędzy wadliwymi decyzjami o sprzedaży lokali w budynku położonym na gruncie objętym działaniem dekretu (...) z 26 X 1945r., stanowiącym w dacie sprzedaży własność Skarbu Państwa skutkiem odmownej decyzji dekretowej, która później została unieważniona, a szkodą poniesioną przez osoby uprawnione do otrzymania w ponownym postępowaniu dekretowym całości praw przysługujących w oparciu o art.7 dekretu z 26 X 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, nie istnieje adekwatny związek przyczynowy, której to wykładni przyczyną jest - w ocenie skarżących nieuwzględnienie wstecznego skutku dyskredytacji decyzji dekretowych w postaci unieważnienia (a nie bezprawności),

b) naruszenie art. 117 § 2 k.c. oraz art.417 k.c. bezzasadnym uznaniem, że mają zastosowanie w tej sprawie, choć:

- wskazywanymi przez stronę powodową deliktami są wadliwe decyzje administracyjne (o sprzedaży lokali najemcom z ustanowieniem użytkowania wieczystego gruntu związanego z lokalami) sprzed 1 września 2004r.,
- argumentacja oparta na istocie przedawnienia, będąca powtórzeniem (bez przywoływania źródeł) linii orzecznictwa opierającej niedopuszczalność budowania powództwa odszkodowawczego, jak w sprawie niniejszej na zakazie „reanimacji” (przez wykazywanie wadliwości decyzji o sprzedaży) przedawnionego roszczenia odszkodowawczego opartego na wadliwości decyzji dekretowej, jest nie do obrony jako bezpodstawnie zrównująca roszczenie odszkodowawcze ze szkodą.

Powodowie wniesli o zmianę wyroku przez zasądzenie od Skarbu Państwa- Wojewody (...) na rzecz T. K. oraz J. S. kwot po 361.762 zł na rzecz każdego z nich, z ustawowymi odsetkami od dnia 4 września 2017r. do dnia zapłaty oraz zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz T. K. i J. S. zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie I-instancyjne w wysokości 83% kwot, z pozostawieniem wyliczenia tych kwot referendarzowi sądowemu Sądu I instancji.

Nadto powodowie wniesli o zasądzenie od pozwanego na rzecz każdego z powodów zwrotu kosztów postępowania w II instancji wg. norm przepisanych.

Pozwany w odpowiedzi na apelację wniósł o oddalenie apelacji powodów.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powodów nie zasługuje na uwzględnienie.

W niniejszej sprawie nie ma sporu pomiędzy stronami, iż roszczenia powodów winny być oceniane na gruncie art. 160 k.p.a. Co prawda Sąd Okręgowy wskazał również jako podstawę roszczeń powodów art. 417 k.c., ale w tym zakresie trafnie powodowie wskazują w apelacji, iż ten przepis nie ma w niniejszej sprawie zastosowania. Przepis art. 160 k.p.a. stanowi samodzielną podstawę roszczeń odszkodowawczych powodów za szkodę poniesioną na skutek wydania decyzji nieważnej albo wydania decyzji z naruszeniem prawa. Przepis art. 160 k.p.a. został co prawda uchylony z dniem 1 września 2004 r., zatem obecnie do roszczeń odszkodowawczych za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, w tym art. 417 § 1 k.c., ale przepis art. 160 k.p.a. ma nadal zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art.

156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu (por. uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10).

Osią sporu w niniejszej sprawie była kwestia tego czy decyzje poprzedzające sprzedaż poszczególnych lokali w budynku należącym do poprzedniczki prawnej powodów, mogą być uznane za źródło szkody polegającej na utracie własności lokali sprzedanych po wydaniu orzeczeń Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 16 lutego 1952 r. oraz z dnia 17 maja 1952 r. odmawiających ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniczki prawnej powodów.

Sąd Okręgowy stanął ostatecznie na stanowisku, iż szkoda powodów w postaci utraty własności lokali powstała już na skutek wydania decyzji dekretowych z dnia 16 lutego i 17 maja 1952 r., zatem wskazywane przez powodów decyzje zezwalające na sprzedaż lokali w budynku, nie mogą być uznane za źródło szkody ujmowanej przez powodów jako utrata własności lokali.

Trafność stanowiska Sądu Okręgowego w tym zakresie potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 marca 2018 r. o sygn. III CZP 46/17. Sąd Najwyższy wyjaśnił w tej uchwale, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy decyzję odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na tej nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) (Dz. U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.), źródłem poniesionej przez niego (następców prawnych) szkody nie jest decyzja wydana z naruszeniem prawa, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości.

Sąd Najwyższy wyjaśnił, że niezgodna z prawem decyzja dekretowa spowodowała szkodę w postaci utraty prawa własności budynku, w którym położone były sprzedane później lokale mieszkalne. W konsekwencji sprzedaż tych lokali przez Skarb Państwa, jako nowego właściciela, nie miała znaczenia dla powstania szkody polegającej na utracie prawa własności lokali, zatem związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. występuje tylko między decyzją dekretową a szkodą wyrządzoną byłym właścicielom (ich następcom prawnym) wskutek pozbawienia ich prawa własności nieruchomości i odmówienia przyznania prawa własności czasowej. Nie występuje natomiast związek przyczynowy stanowiący podstawę dochodzenia odszkodowania między uznaną za wydaną z naruszeniem prawa decyzją o zgodzie na zbycie lokali mieszkalnych w budynku znajdującym się na wywłaszczonej gruncie a szkodą. Decyzje zezwalające na sprzedaż lokali nie powodują uszczerbku w majątku zainteresowanych a jedynie mają znaczenie dla powstania nieodwracalnych skutków prawnych pierwotnej decyzji dekretowej. Z chwilą wydania decyzji nadzorczej o nieważności decyzji dekretowej osoby uprawnione dowiadują się, że w skład nieruchomości nie wchodziły zbyte lokale mieszkalne i że ze względu na sposób ich nabycia od Skarbu Państwa i towarzyszącą temu dobrą wiarę nabywców odzyskanie ich w naturze jest niemożliwe. Decyzje dotyczące sprzedaży lokali nie mogą zatem stanowić samodzielnego zdarzenia wyrządzającego szkodę. U źródła szkody zawsze leży decyzja dekretowa. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy odniósł się do prezentowanej w jego wcześniejszym orzecznictwie koncepcji tzw. wieloczołowego związku przyczynowego. Podkreślił, że we wszystkich orzeczeniach, w których przyjęto wystąpienie związku przyczynowego między decyzją nazywaną lokalową a szkodą poniesioną przez byłych właścicieli, wskazano jednoznacznie, że pierwotnym i zasadniczym źródłem ich szkody jest wydanie niezgodnej z prawem decyzji odmawiającej ustanowienia prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu (decyzji dekretowej). Wniosek taki wynika z wykładni art. 8 dekretu, który stanowi, że w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, wszystkie budynki położone na gruncie przechodzą na własność gminy. Oznacza to, że decyzja odmawiająca przyznania prawa własności czasowej do gruntu, utrzymana w mocy orzeczeniem organu drugiej instancji, spowodowała utratę przez dotychczasowych właścicieli własności budynku i lokali znajdujących się w tym budynku. W związku z tym, że w miejsce gminy (...) W. pojawił się Skarb Państwa, lokale te stały się własnością Skarbu Państwa, a od 1990 r. - w wyniku komunalizacji - z powrotem własnością stołecznej gminy. Decyzje administracyjne z lat późniejszych, które zezwalały na sprzedaż tych lokali, nie zmieniły stanu prawnego polegającego na tym, że lokale nie były już własnością osób ubiegających się o nie (ich poprzedników prawnych). W ówczesnym stanie prawnym decyzje te stanowiły tylko niezbędny element ustanowienia w lokalach stanowiących własność Skarbu Państwa odrębnej własności i sprzedaży tych lokali na rzecz wskazanych w nich osób.

Uchwale tej nie została nadana moc zasady prawnej, ale, zdaniem Sądu Apelacyjnego, to właśnie ta uchwała w sposób prawidłowy wyjaśnia wątpliwości co do związku przyczynowego pomiędzy szkodą powodów określaną jako utrata własności lokali, a zdarzeniem szkodzącym będącym źródłem tej szkody.

Zaprezentowane w tej uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego stanowisko potwierdza trafność stanowiska Sądu Okręgowego zajętego w niniejszej sprawie, z którego wynikają dwa istotne wnioski dla oceny przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w rozpoznawanej sprawie. Po pierwsze, decyzje o sprzedaży lokali nr (...) w budynku przy ul. (...) wydane w latach 1979 -1990 nie mogły spowodować szkody w majątku poprzedniczki prawnej powodów, ponieważ wówczas nie byli oni już właścicielami budynku z uwagi na odmowę przyznania własności czasowej decyzjami z 1952 r. Po drugie, nie zachodzi normalny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. pomiędzy decyzją o sprzedaży lokali a szkodą polegającą na utracie własności lokali. W konsekwencji, w ustalonym stanie faktycznym nie są spełnione przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną bezprawnymi decyzjami administracyjnymi (art. 160 § 1 i 2 k.p.a.), tj. tzw. decyzjami sprzedażowymi.

Powodowie w niniejszej sprawie swe roszczenia odszkodowawcze wywodzili li tylko z faktu wydania decyzji sprzedażowych, uznanych następnie za wydane z naruszeniem prawa. Nie wywodzili swego roszczenia z faktu wydania bezprawnych decyzji dekretowych, co wynika z treści apelacji, jak i stanowiska pełnomocnika powodów zajętego na rozprawie apelacyjnej dnia 27 lutego 2019 r. zatem rozważania Sądu Okręgowego na temat przedawnienia tak zdefiniowanego roszczenia, uznać należy za bezprzedmiotowe.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny apelację powodów, jako bezzasadną, oddalił w oparciu o art. 385 k.p.c.

Sąd Apelacyjny na podstawie art.102 k.p.c. postanowił nie obciążać powodów kosztami postępowania apelacyjnego. Powodowie wystąpili w powództwem o odszkodowanie, a jako postawę swych roszczeń wskazali na fakt stwierdzenia wydania decyzji zezwalających na sprzedaż lokali w budynku należącym do ich poprzedników prawnych z naruszeniem prawa. Powodowie w pozwie sami przyznali, że ich roszczenie wywodzone jest w związku ze stwierdzeniem wydania z naruszeniem prawa tzw. decyzji sprzedażowych, a nie decyzji dekretowej, aczkolwiek w pozwie wskazali również na fakt podważania decyzji dekretowej. Pomimo tego, że w świetle uchwały Sądu Najwyższego III CZP 46/17 decyzje sprzedażowe nie mogą być uznane za źródło szkody, nie można tracić z pola widzenia, że przez stosunkowo długi okres występowały rozbieżne poglądy orzecznictwa co do oceny skutków decyzji nadzorczej, którą stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa decyzji o zgodzie na sprzedaż lokali w budynku położonym na nieruchomości objętej działaniem dekretu z 26 października 1945 r. W pewnym okresie w orzecznictwie zdawało się dominować przekonanie, że decyzja lokalowa może stanowić zdarzenie będące źródłem szkody. Kierując się tym ostatnim stanowiskiem orzecznictwa powodowie zdecydowali się na wszczęcie procesu przeciwko Skarbowi Państwa. Wadliwość tego stanowiska została potwierdzona dopiero uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 marca 2018 r. III CZP 46/17.

W tych okolicznościach należy przyjąć, że powodowie wystąpili o odszkodowanie w uzasadnionym przekonaniu o słuszności swoich roszczeń i w związku z tym nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji w postaci obowiązku zwrotu kosztów procesu Skarbowi Państwa, zwłaszcza iż niewątpliwie ponieśli szkodę w postaci utraty lokali mieszkalnych na skutek wadliwych decyzji administracyjnych.

Roman Dzik ***Beata Kozłowska Marzanna Góral***