

Sygn. akt V ACa 114/17

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 maja 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Bernard Chazan (spr.)

Sędziowie: SA Paulina Asłanowicz

SA Marcin Strobel

Protokolant: sekr. sądowy Dorota Jędrak

po rozpoznaniu w dniu 14 maja 2018 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa M. L. i Z. T.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 29 lutego 2016 r., sygn. akt II C 803/12

I. zmienia zaskarżony wyrok:

a. w punkcie pierwszym w części w ten sposób, że zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz M. L. i Z. T. kwoty po 2.561.595,50 zł (dwa miliony pięćset sześćdziesiąt jeden tysięcy pięćset dziewięćdziesiąt złotych pięćdziesiąt groszy) z ustawowymi odsetkami od dnia 23 maja 2018 r. do dnia zapłaty;

b. w punkcie drugim w ten sposób, że koszty procesu pomiędzy stronami stosunkowo rozdziela przy przyjęciu, że każdy z powodów wygrał w 70 %, pozostawiając szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu;

II. zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz M. L. i Z. T. kwoty po 30.800 zł (trzydzieści tysięcy osiemset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego;

III. nakazuje pobrać od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w Warszawie kwotę 3.786,07 zł (trzy tysiące siedemset osiemdziesiąt sześć złotych siedem groszy) tytułem nieuiszczonych wydatków na wynagrodzenie biegłego.

Marcin Strobel Bernard Chazan Paulina Asłanowicz

Sygn. akt VCa 114/17

UZASADNIENIE

Pozwem złożonym w dniu 10 października 2012 r. K. T. i M. L. wniosły o zasądzenie na ich rzecz od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) kwot po 3.600.000 złotych wraz z ustawowymi odsetkami od dnia uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie do dnia zapłaty. W uzasadnieniu wskazały, że są spadkobiercami byłych właścicieli nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) (dawniej (...)), a dochodzona kwota stanowi odszkodowanie za wydanie przez Prezydium Rady Narodowej w dniu 23 czerwca 1951 r. wadliwego orzeczenia administracyjnego o odmowie przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu tej nieruchomości. Podniosły, że Minister (...) w decyzji z dnia 27 maja 2004 r. stwierdził nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej, co potwierdził w dniu 31 sierpnia 2004 r. rozstrzygając wniosek (...) SA o ponowne rozpoznanie sprawy i utrzymując w mocy decyzję z dnia 27 maja 2004 r. Powódki wskazały, że szkodę stanowi wartość rynkowa przedmiotowych działek według stanu tych nieruchomości z roku 1951 i cen aktualnych. Zaznaczyły, że wskutek decyzji Ministra (...) decyzja dekretowa przestała obowiązywać, jednak nie został rozpoznany wniosek poprzedniej właścicielki nieruchomości z dnia 28 marca 1948 r. o przyznanie prawa własności czasowej przedmiotowej nieruchomości. Organ administracyjny rozpoznał wniosek, wydając w dniu 11 lutego 2009 r. decyzję o odmowie zawarcia umowy użytkowania wieczystego. Podniosły także, że przed wytoczeniem powództwa wyczerpały tryb administracyjny dochodzenia roszczenia wskazany w art. 160 k.p.a. poprzez wystąpienie o odszkodowanie do Ministra (...), uzyskując decyzję odmowną.

Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę (...) wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie zwrotu kosztów procesu. Podniósł, że na przedmiotową nieruchomość składają się trzy działki, przy czym jedna z nich była przedmiotem postępowania sądowego w sprawie II C 764/08, w wyniku którego powódkom zostało wypłacone odszkodowanie, druga (o pow. 385,92 m²) jest częścią chodnika dla pieszych oraz fragmentem jezdni w użytkowaniu wieczystym Zarządu Dróg Miejskich w W., a roszczenie jej dotyczące wygasło, gdyż strona powodowa nie wykazała, że zwracała się z wnioskiem o wypłatę wskazanego odszkodowania w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną i zajęcia pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r., stała się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa, natomiast trzecia (o pow. 497 m²) pozostaje w użytkowaniu wieczystym (...) SA. Pozwany zarzucił także brak legitymacji czynnej powódek, poddając w wątpliwość ich następstwo prawne po byłych właścicielach nieruchomości, a także podniósł zarzut przedawnienia ich roszczenia.

W piśmie procesowym z dnia 10 kwietnia 2013 r. strona powodowa wskazała, że pozwany w odpowiedzi na pozew pomylił nieruchomości i wyjaśniła, że niniejsza sprawa dot. odszkodowania za nieruchomość położoną w W. przy ul. (...) oznaczoną numerem hip. (...), obecnie składającą się z działek: części działki o nr ew. (...) z obrębem (...), o powierzchni 497 m⁽²⁾, która stanowi własność Skarbu Państwa i obecnie jest w użytkowaniu (...) SA oraz części działki ew. nr (...) z obrębem (...), o powierzchni 387 m⁽²⁾, która stanowi własność Skarbu Państwa i obecnie jest częścią chodnika dla pieszych wzdłuż ul. (...) oraz fragmentem jezdni. Ponadto powódki zakwestionowały możliwość zastosowania w tej sprawie przepisów ustawy samorządowej z uwagi na przejście przedmiotowej nieruchomości na własność Skarbu Państwa na podstawie art. 1 dekretu (...), toteż nie miały do niej zastosowania przepisy ww. ustawy, które regulowały stan prawny nieruchomości, zajętych pod drogę publiczną, które w dacie wejścia tych przepisów w życie nie stanowiły własności Skarbu Państwa. Nadto podniosły, że roszczenie z art. 73 ustawy samorządowej dotyczy odszkodowania za utratę prawa własności, zaś przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest żądanie odszkodowania za decyzję bezprawnie odmawiającą przyznania prawa własności czasowej. Zaznaczyły, że dalsze losy nieruchomości - po wydaniu bezprawnej decyzji - nie mają znaczenia w kontekście żądania odszkodowania sformułowanego w pozwie. Powódki stwierdziły też, że ich legitymacja bierna wynika z postanowień o stwierdzeniu nabycia spadków. Odnosząc się do zarzutu przedawnienia wskazały, że zarzut ten jest niezasadny z uwagi na to, że od decyzji stwierdzającej nieważność decyzji z dnia 23 czerwca 1951 r. został złożony środek zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, na skutek którego w dniu 31 sierpnia 2004 r. wydano decyzję ostateczną, od której należy liczyć termin przedawnienia. Bieg tego terminu został skutecznie przerwany zawezwaniami do próby ugodowej z dnia 28 sierpnia 2007 r. i z czerwca 2010 roku, a następnie wniesieniem powództwa.

Postanowieniem z dnia 7 maja 2013 r. postępowanie w sprawie zostało zawieszono na podstawie art. 174 § 1 pkt 1 k.p.c., w związku ze śmiercią K. T., a następnie, w dniu 15 stycznia 2014 r., zawieszono postępowanie zostało podjęte z udziałem Z. T. jako następcy prawnego zmarłej powódki.

Wyrokiem z dnia 29 lutego 2016 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo i obciążył powodów kosztami postępowania, stosownie do zasady odpowiedzialności za wynik procesu, uznając że powodowie przegrali proces w całości, pozostawiając szczegółowe rozliczenie kosztów postępowania referendarzowi sądowemu. Rozstrzygnięcie to zapadło w oparciu o przedstawione poniżej ustalenia faktyczne poczynione przez sąd pierwszej instancji, na podstawie złożonych dokumentów i opinii biegłego, których wartość dowodowa nie była kwestionowana.

Własność nieruchomości położonej przy ul. (...) (obecnie nr (...)) w W., położonej na obszarze objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. (...), w okresie przedwojennym przysługiwała małżonkom R. i S. K. . Spadek po R. K., zmarłej w dniu 1 września 1942 r. nabyły jej córki: D. K. i E. K. (1) w częściach równych, po 1/2 każda z nich. Spadek po zmarłej w tym samym dniu D. K. z mocy prawa nabył ojciec S. K. (syn B. i J.) w 1/4 części oraz siostra E. K. (1) w 3/4 części spadku. Spadek po zmarłej w dniu 1 września 1942 r. żonie E. K. (2) i po zmarłym w dniu 8 września 1942 r. bracie S. K. nabył w całości B. K. (1). E. K. (1) (córka R. i S.) wyszła za mąż za swojego stryjka B. K. (2) (syna B. i J.). Jedyłą spadkobierczynią B. K. (2), zmarłego w dniu 8 września 1942 r. była Z. Z., która zmarła w dniu 15 grudnia 1994 r., a spadek po niej nabyły córki - K. T. i M. L. w częściach po 1/2 każda z nich . W dniu 23 lutego 2013 r. zmarła K. T., której jedynym spadkobiercą jest jej mąż - Z. T..

Z dniem wejścia w życie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. (...) przedmiotowa nieruchomość przeszła na własność gminy (...) W., a następnie, z chwilą likwidacji gmin, na własność Skarbu Państwa - na podstawie art. 32 ust 2 ustawy z 3 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Nieruchomość ta zabudowana była wówczas garażem, warsztatem, budynkiem gospodarczym i budynkiem mieszkalnym, które ze względu na zły stan techniczny wskutek działań wojennych nadawały się do rozbiórki. Obecnie nieruchomość ta składa się z dwóch działek: części działki nr ew. (...) z obrębem (...) o powierzchni 385,92 m⁽²⁾, stanowiącej część chodnika dla pieszych wzdłuż ul. (...) oraz część jezdni, która pozostaje w zarządzie Zarządu Dróg Miejskich w W. oraz części działki nr (...) z obrębem (...) o powierzchni 497 m⁽²⁾, oddanej z dniem 5 grudnia 1990 r. w użytkowanie wieczyste (...) SA, zabudowanej budynkiem mieszkalnym sześciokondygnacyjnym.

W dniu 26 marca 1948 r. R. Z. wystąpiła do Zarządu Miejskiego w W. z wnioskiem o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości. Orzeczeniem z dnia 23 czerwca 1951 r. Prezydium Rady Narodowej w (...) W. odmówiło ustanowienia tego prawa, stwierdzając że zgodnie z opracowanym planem zagospodarowania przestrzennego jest ona przeznaczona pod użyteczność publiczną i została przydzielona do zagospodarowania inwestorowi publicznemu jako wykonawcy narodowemu planu gospodarczego. W dniu wydania decyzji odmownej obowiązywał „Ogólny Plan Zagospodarowania (...) W.” zatwierdzony przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., który przewidywał dla tej nieruchomości zabudowę frontową zwartą o wysokości do 5-6 kondygnacji z dopuszczeniem 70 % powierzchni zabudowy.

W wyniku rozpoznania wniosku M. L., Minister (...), decyzją z dnia 27 maja 2004 r., stwierdził nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 23 czerwca 1951 r. W uzasadnieniu wskazał, że wydając tę decyzję organ nie poczynił ustaleń odnośnie do przeznaczenia nieruchomości w „Ogólnym Planie Zagospodarowania (...) W.” oraz czy korzystanie z przedmiotowego gruntu jest w istocie sprzeczne z jego przeznaczeniem w obowiązującym wtedy planie zagospodarowania przestrzennego, czym rażąco naruszył art. 7 ust. 2 dekretu. Stwierdził, że orzeczenie zostało wydane z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu administracyjnym, tj. art. 44 oraz art. 75 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r., nakazującym dokładne wyjaśnienie sprawy w sposób wyczerpujący i przekonujący. Wskazał, że naruszenia te spełniają przesłankę określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Jednocześnie stwierdził, że nie zaszyły nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu powyższego przepisu, bowiem okoliczność, że nieruchomość znajduje się w użytkowaniu wieczystym osób trzecich samo przez się nie oznacza, że decyzja

administracyjna odmawiająca byłemu właścicielowi tych gruntów przyznania prawa własności czasowej wywołała nieodwracalne skutki prawne. W treści decyzji zaznaczono, że jest ona ostateczna.

Wnioskiem z dnia 19 czerwca 2004 r. (...) Państwowe S.A., wystąpiły do Ministra (...) o ponowne rozpatrzenie sprawy, domagając się zmiany zaskarżonej decyzji poprzez orzeczenie o odmowie stwierdzenia nieważności zaskarżonego orzeczenia administracyjnego. Minister (...), decyzją z dnia 31 sierpnia 2004 r., utrzymał w mocy decyzję z dnia 27 maja 2004 r., zaś skarga wniesiona przez (...) Państwowe S.A. została odrzucona postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 2 lutego 2005 r.

W wyniku ponownego rozpoznania wniosku dekretowego Prezydent (...) W., decyzją z dnia 11 lutego 2009 r., odmówił K. T. i M. L. ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu stanowiącego obecnie własność Skarbu Państwa. W uzasadnieniu wskazał, że grunt oznaczony nr (...) wydzielony został na drogę publiczną w związku z czym nie można pogodzić korzystania z niego przez spadkobierców dawnego właściciela, z przeznaczeniem nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego. Odnośnie do pozostałej części gruntu stwierdził natomiast, że stanowi on obecnie działkę o numerze ewidencyjnym (...), która jest zabudowana budynkiem mieszkalnym sześciokondygnacyjnym i znajduje się w użytkowaniu wieczystym (...) SA. Wskazał, że budynek wzniesiony został w latach powojennych i nie spełnia warunków art. 5 dekretu z dnia 26 października 1945 r., który nie reguluje kwestii budynków wzniesionych po dniu wejścia jego w życie i stwierdził, że budynek ten, od momentu wybudowania, nie stanowił własności poprzedniego właściciela ani jego następcy prawnego. Zazaczył też, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste uniemożliwia ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz następców prawnych dawnych właścicieli.

Po rozpoznaniu wniosków K. T. i M. L. z dnia 30 marca 2007 r. o przyznanie w trybie art. 160 k.p.c. odszkodowania w kwotach po 3.600.000 złotych, Minister (...) decyzjami z dnia 5 listopada 2009 r. odmówił przyznania odszkodowania, wskazując że wobec stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 23 czerwca 1951 r. pozostaje do rozpoznania przez właściwe organy wniosek dekretowy złożony w dniu 28 marca 1948 r. o przyznanie prawa własności czasowej.

Powódki, wnioskami z dnia 29 sierpnia 2007 r. i z dnia 22 czerwca 2010 r., kierowały do pozwanego zawezwania do próby ugodowej. Postępowania, toczące się przez przed Sądem Rejonowym dla Warszawy - Śródmieścia w Warszawie nie doprowadziły do zawarcia ugody.

Wartość nieruchomości położonej przy ul. (...) (dawniej (...)), o powierzchni 882,92 m⁽²⁾, wchodzącej aktualnie w skład działek ewidencyjnych nr (...) z obrębu (...), według stanu na dzień wydania decyzji z dnia 23 czerwca 1951 r. i cen aktualnych wynosi 5.123.191 złotych. Gdyby uznać (wbrew informacjom wynikającym z dokumentów Biura Odbudowy Stolicy), że budynki na nieruchomości nie zostały zniszczone lub, że zostały one wzniesione po wojnie, wartość przedmiotowej nieruchomości zabudowanej tymi budynkami wynosi 639.804 złotych.

W ocenie Sądu Okręgowego, powództwo o zapłatę odszkodowania za szkodę rzeczywistą, jaką strona powodowa poniosła w wyniku wadliwego wydania orzeczenia administracyjnego z dnia 23 czerwca 1951 r., na podstawie którego odmówiono jej poprzednikom prawnym przyznania prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) (dawniej (...)), nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd Okręgowy wskazał, że podstawą dochodzonych w niniejszej sprawie roszczeń jest art. 160 § 1 k.p.a., pomimo jego uchylenia z dniem 1 września 2004 r. przez art. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, gdyż zgodnie z art. 5 tej ustawy, będzie on miał zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Decyzja Prezydium Rady Narodowej w (...) W., mocą której odmówiono poprzednikom prawnym powodów ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu wydana została w dniu 23 czerwca 1951 r., a więc przed dniem 1 września 2004 r., podobnie jak decyzja Ministra (...), z dnia 27 maja 2004 r. Jednocześnie, odwołując się do stanowiska Sądu Najwyższego przedstawionego w uchwale pełnego składu z dnia 31 marca 2011 r. Sąd Okręgowy wskazał, że od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej właściwe

do dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną podjętą przed tym dniem jest - bez względu na dzień wydania ostatecznej decyzji nadzorczej - tylko postępowanie przed sądami powszechnymi.

W ocenie sądu pierwszej instancji, niezasadny jest zarzut pozwanego dotyczący braku legitymacji czynnej powodów. Składając prawomocne postanowienia spadkowe powodowie wykazali bowiem, że są legitymowani do wytoczenia przedmiotowego powództwa, tj. że są spadkobiercami byłych właścicieli przedmiotowej nieruchomości. Z przedstawionych postanowień oraz aktów stanu cywilnego wynika, że E. K. (1) córka S. K., jest tą samą osobą co E. K. (1) żona B. K. (1) (brata S.). W tym zakresie Sąd Okręgowy podkreślił, że małżeństwa między bliskimi krewnymi zdarzały się i nie może być to podstawa negocjowania roszczeń powodów, zwłaszcza że okoliczność ta nie była kwestionowana przez pozwanego w toku postępowań administracyjnych.

Odnosząc się do podniesionego przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia roszczenia Sąd Okręgowy pierwszej kolejności wskazał, że zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 11 kwietnia 2011 r. (tj. do dnia wejścia w życie ustawy z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) decyzje, od których nie służyło odwołanie w administracyjnym toku instancji, były ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania mogło nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych. W tym stanie prawnym (odczytując przepis w powiązaniu z art. 127 § 3 k.p.a.) wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługiwał od decyzji ostatecznych. Dopiero po nowelizacji art. 16 § 1 k.p.a. ustawodawca uznał za ostateczne te decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, co oznacza, że w zmienionym stanie prawnym decyzje, od których mógł zostać złożony wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy ostateczne nie były. Jednocześnie brak jest jakiegokolwiek przepisu, rozszerzającego skutki zmiany art. 16 § 1 k.p.a. na decyzje wydane w poprzednim stanie prawnym. W konsekwencji nie można się zgodzić z poglądem, że wydana w przedmiotowej sprawie decyzja z dnia 27 maja 2004 r. nie była ostateczna, gdyż - zgodnie z obowiązującymi w tym czasie przepisami - decyzja ta była decyzją ostateczną, co zresztą wynika wprost z jej treści. Sąd pierwszej instancji zauważył, że z uzasadnienia projektu (druk sejmowy (...) z 2011 roku) wynika, że projektodawca nie miał wątpliwości co do ostatecznego charakteru decyzji wydawanych przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze, lecz z uwagi na występujące rozbieżności w praktyce administracyjnej, za konieczną uznano interwencję ustawową. Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego Sąd Okręgowy wskazał nadto, że termin określony w art. 160 § 6 k.p.a. jest związany ze stwierdzeniem ostateczności decyzji, a nie z ostatecznym wyczerpaniem wszelkich przewidzianych w postępowaniu administracyjnym środków wzruszalności takiej decyzji. Bez znaczenia pozostaje tu zatem kwestia wyboru dalszej drogi zaskarżenia w wewnętrznym postępowaniu administracyjnym, czy postępowaniu sądowo - administracyjnym, zaś to, że od ostatecznych decyzji przysługuje szczególnie środek, jakim jest skarga do sądu administracyjnego nie wpływa na bieg terminu przedawnienia. Zdaniem Sądu Okręgowego, w podobnych kategoriach rozpatrywać trzeba środki nadzwyczajne, a także wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy (w kształcie sprzed nowelizacji z 2011 roku), bowiem umożliwiając one stronie jedynie sprawdzenie uprzedniego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Według sądu pierwszej instancji, nie ulega wątpliwości, że początek biegu terminu przedawnienia wyznacza ostateczna decyzja nadzorcza, bowiem dopiero z chwilą jej doręczenia lub ogłoszenia zostaje ona wprowadzona do obrotu prawnego, wiążąc organ administracyjny i stronę. Decyzją ostateczną jest „pierwsza” decyzja organu administracji państwowej, gdyż nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji, również wówczas, gdy strona złoży wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, o którym stanowi art. 127 § 3 k.p.a. Sąd Okręgowy nie podzielił więc poglądu strony powodowej, że na bieg terminu przedawnienia miało wpływ postępowanie zakończone wydaniem przez Ministra (...) decyzji z dnia 31 sierpnia 2004 r. gdyż „pierwszą” ostateczną decyzją była decyzja tego Ministra z dnia 27 maja 2004 r. Termin biegu przedawnienia rozpoczął się więc w dniu doręczenia tej decyzji, co - jak wynika z akt administracyjnych - miało miejsce w dniu 7 czerwca 2004 r. i upłynął w dniu 7 czerwca 2007 r.

W ocenie Sądu Okręgowego, na przerwanie biegu przedawnienia roszczenia powodów nie mogła mieć również okoliczność prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie ponownego rozpoznania wniosku dekretowego, zakończonego decyzją Prezydenta (...) W. w dniu 11 lutego 2009 r., przede wszystkim dlatego, że

nie można uznać aby postępowanie to zmierzało bezpośrednio do zaspokojenia roszczenia powodów. Dostrzegając rozbieżność w orzecznictwie w zakresie tego, czy i ewentualnie jaki wpływ na możliwość dochodzenia w postępowaniu sądowym roszczenia odszkodowawczego za skutki wadliwej decyzji ma ponowne rozpoznanie sprawy w postępowaniu administracyjnym, Sąd Okręgowy opowiedział się za poglądem, wedle którego prowadzenie postępowania administracyjnego o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania (wskutek ponownego rozpoznania wniosku dekretowego) nie przerywa biegu roszczenia o naprawienie szkody wynikającej z wydania nieważnej decyzji administracyjnej, dochodzonego przed sądem powszechnym, odrzucając pogląd przeciwny, zgodnie z którym, jeżeli poszkodowany wybrał restytucję naturalną, a następnie zmienił żądanie na świadczenie pieniężne, to pierwsza czynność przerywa bieg przedawnienia w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c., gdyż domaganie się restytucji naturalnej jest tym samym odszkodowaniem, dochodzonym jedynie w innej formie. Sąd Okręgowy nie podzielił także innego poglądu, zgodnie z którym dopiero nieprzyznanie powodom prawa wieczystego użytkowania otwiera drogę do dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a.

Rozwijając tę kwestię sąd pierwszej instancji wskazał, iż w rzeczywistości trudno w ogóle mówić o wyborze sposobu naprawienia szkody, skoro jedna z możliwości realizowana jest w trybie postępowania administracyjnego, tj. poza obrotem cywilnoprawnym. Stanowiska tego nie da się obronić w sytuacji, jaka miała miejsce w przedmiotowej sprawie, kiedy od początku, tj. od momentu wydania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji odmawiającej przyznania prawa użytkowania wieczystego, wiadomo, że restytucja naturalna nie jest możliwa (z uwagi na późniejsze zdarzenia prawne), a ponowne rozpoznanie wniosku dekretowego stanowi w istocie formalność, gdyż z góry wiadomo jaka będzie treść tego orzeczenia. Powodowie już w pierwszym wniosku o zawezwanie do próby ugodowej wskazywali, że część gruntu jest w użytkowaniu wieczystym (...) SA, a część stanowi część pasa drogowego. W konsekwencji już w dacie wydania decyzji z dnia 27 maja 2004 r. powodowie znali rozmiar szkody i wiedzieli, że jej naprawienie może nastąpić wyłącznie poprzez zapłatę odszkodowania. Dodatkowo, Sąd Okręgowy podkreślił, że treść art. 160 § 6 k.p.a. jest jednoznaczna i wyraźnie określa początek biegu przedawnienia jako dzień kiedy stała się ostateczna decyzja nadzorcza o określonej treści. Żadne inne okoliczności, w tym wiedza o szkodzie lub jej rozmiarze nie mają znaczenia przy badaniu, czy rozpoczął bieg termin przedawnienia na gruncie wskazanego przepisu. Żądanie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego (w wyniku złożonego uprzednio wniosku dekretowego) rozpoznawane na drodze postępowania administracyjnego oraz roszczenie o zapłatę odszkodowania z tytułu wydania wadliwej decyzji administracyjnej rozstrzygane na drodze cywilnej to dwa różne uprawnienia realizowane w odmiennych postępowaniach, różniące się treścią i osobą zobowiązanego, których równoległe lub kolejne dochodzenie nie mogą zostać uznane jako czynności mające wpływ na rozpoczęcie biegu przedawnienia. Postępowanie związane z wnioskiem dekretowym, ukierunkowane współcześnie na uzyskanie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, było odrębnym i proceduralnie samoistnym postępowaniem administracyjnym, które nie toczyło się w żadnym razie w przedmiocie uzyskania odszkodowania, w tym ewentualnie w postaci restytucji naturalnej. Oznacza to, że czynności powodów oraz ich poprzedników prawnych podejmowane w ramach tego postępowania nie mogły być czynnościami podjętymi w celu dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody.

W konsekwencji Sąd Okręgowy uznał, że wniosek o zawezwanie do próby ugodowej z dnia 29 sierpnia 2007 r. został złożony trzy miesiące po upływie terminu przedawnienia wynikającego z art. 160 § 6 k.p.a., który swój bieg zaczął w dniu 27 maja 2004 r., toteż nie mógł przerwać terminu przedawnienia roszczeń powodów. W odniesieniu do kolejnego wniosku o zawezwanie do próby ugodowej sąd pierwszej instancji wskazał, iż taki wniosek nie przerywa biegu przedawnienia roszczeń, podzielając tym samy pogląd strony pozwanej, która stwierdziła, że drugie zawezwanie do próby ugodowej nie może być traktowane jako wywołujące taki skutek. Przerwanie biegu przedawnienia nie jest podstawowym celem instytucji postępowania pojednawczego i nie można uznać, aby prawnie dopuszczalne było przerywanie biegu terminu przedawnienia w nieskończoność przy pomocy kolejnych wniosków o zawezwanie do próby ugodowej. Zaakceptowanie stanowiska o możliwości dopuszczenia wielokrotnego składania wniosków o zawezwanie do próby ugodowej, a w konsekwencji możliwości nieograniczonego przerywania biegu przedawnienia, nie tylko nie służyłoby realizacji wskazanej funkcji przedawnienia, ale stanowiłoby wręcz ominięcie przepisów o przedawnieniu roszczeń majątkowych. Takie postępowanie należałoby, zdaniem sądu pierwszej instancji,

uznać za działanie sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa i na podstawie art. 5 k.c. za niepodlegające ochronie.

W ocenie Sądu Okręgowego, zdarzeniem przerywającym bieg przedawnienia roszczenia dochodzonego przez powodów nie może być też prowadzenie postępowania odszkodowawczego na wniosek strony powodowej przed Ministrem (...), ponieważ poczynając od dnia 1 września 2004 r. właściwym trybem dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną podjętą przed tym dniem jest - bez względu na dzień wydania ostatecznej decyzji nadzorczej - jest postępowanie przed sądami powszechnymi. W tej sytuacji złożenie wniosku o odszkodowanie do organu administracyjnego, zamiast wytoczenia powództwa przed sądem powszechnym, nie mogło skutkować przerwaniem biegu przedawnienia, bowiem z treści art. 123 § 1 pkt 1 k.c. wynika, że do takiego przerwania dochodzi przez każdą czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju. Skoro więc po dniu 1 września 2004 r. Minister (...)nie był organem powołanym do rozpoznawania spraw związanych z odszkodowaniem dochodzonym przez powodów to czynności przed nim podejmowane nie przerywały biegu terminu.

Reasumując, Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, iż nie nastąpiło zdarzenie mogące skutkować przerwaniem biegu terminu przedawnienia roszczenia powodów, a podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia roszczeń jest uzasadniony.

Analizując możliwość potraktowania skorzystania przez pozwanego z zarzutu przedawnienia jako nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.), sąd pierwszej instancji podkreślił, że uznanie takie może mieć miejsce wyjątkowo i musi być uzasadnione nadzwyczajnymi okolicznościami. Rozstrzygające znaczenie mają okoliczności konkretnego wypadku, w tym zwłaszcza: charakter uszczerbku, jakiego doznał poszkodowany, przyczyny opóźnienia w dochodzeniu roszczenia i czas jego trwania. Sąd Okręgowy uznał, iż w okolicznościach niniejszej sprawy zarzut z art. 5 k.c. nie byłby usprawiedliwiony. Powodowie nie wyjaśnili z jakiego przyczyn, dla których pozew nie został wniesiony przed upływem trzyletniego okresu przedawnienia, mimo że już podczas postępowań toczących przed Ministrem (...)w 2004 roku byli reprezentowani przez profesjonalnego pełnomocnika. Nie jest zaś wystarczające samo odwołanie do niejasności interpretacyjnych dotyczących pojęcia „ostatecznej decyzji” w przepisach prawa administracyjnego. Skoro bowiem rozbieżności takie istniały, to tym bardziej powodowie, działając racjonalnie, powinni zachować ostrożność i złożyć pozew przed upływem terminu wynikającego z niekorzystnej dla nich wykładni przepisów, tak jak czynili to inni właściciele gruntów (...), będący w analogicznej sytuacji prawnej. Wskazać także należy, że nawet jeżeli powodowie postanowili poczekać na rozstrzygnięcie wniosku (...) SA o ponowne rozpoznanie sprawy to po jego rozpoznaniu nadal mieli dużo czasu do upływu terminu przedawnienia. Samo dopuszczenie się przez organy państwowe deliktu administracyjnego, czy też jego beczynność w kwestii odszkodowania, bądź wreszcie niedostatki legislacyjne, czy rozbieżności w orzecznictwie ani rozmiar doznanej szkody nie mogą mieć w sprawie znaczenia przesądzającego. Przyjęcie poglądu odmiennego w istocie wyłączałoby, zdaniem Sądu Okręgowego, możliwość podniesienia przez pozwanego zarzutu przedawnienia w sprawach odszkodowawczych. Ponadto, powodowie w sposób znaczący przekroczyli termin przedawnienia dochodzonego w niniejszej sprawie roszczenia odszkodowawczego (wniosek o zawezwanie do próby ugodowej złożyli ok. 3 miesiące po upływie terminu przedawnienia, a pozew ponad dwa lata po upływie trzech lat od daty złożenia tego wniosku), nie przedstawiając żadnych wyjątkowych przyczyn tego opóźnienia. Sąd pierwszej instancji zwrócił przy tym uwagę, że strona, która otrzymuje decyzję nadzorczą jest informowana - jak w niniejszej sprawie - o tym, że ma do czynienia z decyzją ostateczną. Przy świadomości treści regulacji z art. 160 § 6 k.p.a., powinna najpóźniej przed upływem trzech lat dokonać czynności przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznania spraw lub egzekwowania roszczeń, gdyż w innym przypadku naraża się na skuteczne podniesienie zarzutu przedawnienia.

Sąd Okręgowy stwierdził, iż gdyby nie podzielić powyższych argumentów i uznać, że roszczenie powodów nie uległo przedawnieniu, należałoby uznać, że jest ono uzasadnione. Strona powodowa udowodniła bowiem zaistnienie szkody - gdyby wadliwa decyzja Prezydium Rady Narodowej (...) W. z 23 czerwca 1951 r. nie została wydana, to ich poprzedniczka prawna - Z. Z., a tym samym także powodowie, uzyskaliby prawo użytkowania wieczystego tej

nieruchomości. Wykazała także, że pomiędzy bezprawnym działaniem organów administracji państwowej, to jest wydaniem wadliwej decyzji, a powstałą szkodą istnieje adekwatny związek przyczynowo - skutkowy.

W ocenie Sądu Okręgowego, Prezydium Rady Narodowej w (...) W. błędnie przyjęło w wydanym orzeczeniu, że zgodnie z opracowanym planem zagospodarowania przestrzennego przedmiotowa nieruchomość przeznaczona jest pod użyteczność publiczną. W toku postępowania nadzorczego prowadzonego przez Ministra (...) ustalono, że w Archiwum Państwowym (...) W. nie odnalazło uchwalonego po 1945 roku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego teren przedmiotowej nieruchomości. Ustalono też, że do dnia wydania ostatecznej decyzji Ministra (...) z dnia 27 maja 2004 r. stwierdzającej nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 23 czerwca 1951 r. przedmiotowa nieruchomość nie została ujęta w ogłoszonych w Monitorze Polskim obwieszczeniach o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W dniu wydania decyzji odmownej w sprawie przyznania własności czasowej właścicielowi nieruchomości obowiązywał „Ogólny Plan Zabudowania (...) W.” zatwierdzony przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., który przewidywał dla przedmiotowej nieruchomości zabudowę frontową zwartą o 5-6 kondygnacjach z dopuszczeniem 70 % powierzchni zabudowy, przy czym nieruchomość była przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i/lub usługową. Zdaniem Sądu Okręgowego, nie można uznać, żeby ówcześni właściciele nieruchomości nie mieli możliwości zabudowania tej nieruchomości zgodnie z tym planem i korzystania z niej zgodnie z przeznaczeniem. Oznacza to, że Prezydium Rady Narodowej błędnie przyjęło, że według planu z 1931 roku przedmiotowa nieruchomość została w całości przeznaczona pod użyteczność publiczną, a w konsekwencji uznało, że dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości nie da się pogodzić z przeznaczeniem w planie zabudowy. Decyzje nadzorcze wskazują, że organ dekretowy nie przeprowadził żadnego postępowania wyjaśniającego w tym przedmiocie. Należy więc przyjąć, że założenia planistyczne mogły być realizowane przez dotychczasowego właściciela, a w konsekwencji, że nie było podstaw do odmowy przyznania prawa własności czasowej. Sąd pierwszej instancji podkreślił, że w dacie wydania decyzji Prezydium Rady Narodowej nie było jeszcze decyzji o budowie jezdni czy chodnika dla pieszych przy ul. (...), a strona pozwana nie wykazała kiedy ulica ta powstała. Wobec braku takich planów w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego należy więc uznać, że nie było przeszkód, aby w 1951 roku poprzednicy prawni powodów uzyskali decyzję pozytywną, natomiast ewentualnie w okresie późniejszym mogłyby zaistnieć podstawy do częściowego wywłaszczenia powodów w trybie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, zgodnie z którym wywłaszczenie było dopuszczalne, jeżeli wywłaszczana nieruchomość jest ubiegającemu się o wywłaszczenie niezbędna na cele użyteczności publicznej, na cele obrony Państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych. Zdaniem Sądu Okręgowego, można zatem uznać, że szkoda, czyli utrata praw do części gruntu przeznaczonego pod ulicę, była nieunikniona. Okoliczność ta nie przesądza jednak ani o braku szkody po stronie powodów, ani nie ma wpływu na wysokość należnego odszkodowania, bowiem powodowie nie otrzymali odszkodowania za wywłaszczone mienie na podstawie tej ustawy.

Odnosząc się do zarzutu pozwanego, że roszczenie w zakresie działki nr (...) o powierzchni 385,92 m², przeznaczonej pod drogę publiczną, wygasło uwagi na wygaśnięcie terminu do złożenia wniosku o odszkodowanie określonej w art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną i zajętą pod drogi publiczne, Sąd Okręgowy wskazał, że działka ta w dacie wejścia w życie tej ustawy stanowiła własność Skarbu Państwa, który prawo to nabył w dacie wejścia w życie dekretu z 1945 roku. Ponadto, gdyby poprzednik prawny powodów uzyskał prawo własności czasowej tej nieruchomości, w celu urządzenia na tej działce drogi publicznej, konieczne byłoby jego uprzednie wywłaszczenie.

W związku z powyższym Sąd Okręgowy uznał, że gdyby organ administracji działał prawidłowo Z. Z. uzyskałaby decyzję pozytywną, a na skutek wadliwego orzeczenia administracyjnego z dnia 23 czerwca 1951 r. doszło do powstania po stronie powodów szkody, polegającej na pozbawieniu dotychczasowego właściciela realnej możliwości uzyskania prawa własności czasowej przedmiotowej nieruchomości gruntowej lub - ewentualnie - odszkodowania za wywłaszczenie tej nieruchomości w okresie późniejszym. Tym samym zachodzi adekwatny związek przyczynowy pomiędzy wydaniem wadliwego orzeczenia administracyjnego o odmowie przyznania prawa własności czasowej do

przedmiotowej nieruchomości a szkodą wyrażającą się wartością tego prawa niezyskanego przez powodów, jako następców prawnych Z. Z..

Odnosząc się do kwestii wysokości należnego powodom odszkodowania, Sąd Okręgowy wskazał, że rozmiar szkody został wykazany za pomocą opinii biegłego sądowego, który wycenił wartość przedmiotowej nieruchomości tj. wartość prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości o powierzchni 882,92 m² oraz prawa własności znajdujących się na działce budynków, na kwotę 5.123.191 złotych. Ze zgromadzonych w sprawie dokumentów wynika, że zabudowania znajdujące się na działce były istotnie zniszczone, charakteryzowały się złym stanem technicznym, nie nadawały się do użytkowania i były przeznaczone do rozbiórki, a nadto ograniczały potencjał inwestycyjny przedmiotowego gruntu. Przedmiotowa nieruchomość znajdowała się w atrakcyjnej lokalizacji i - po usunięciu pozostałości starych zabudowań i wybudowaniu nowego budynku - miała znaczną wartość. Z tego względu, gdyby nie skutecznie podniesiony zarzut przedawnienia roszczeń, roszczenie powodów byłoby uzasadnione co do kwot po 2.561.595,50 złotych na rzecz każdego z nich, co stanowi obliczoną przez biegłego wartość rynkową nieruchomości, podzieloną stosownie do wysokości udziałów powodów w prawie własności, przy uwzględnieniu, że na dzień wydania wadliwej decyzji tj. 23 czerwca 1951 r. na nieruchomości znajdowały się zabudowania przeznaczone do rozbiórki.

O kosztach procesu Sąd Okręgowy orzekł na podstawie z art. 98 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c.

Z wyrokiem Sądu Okręgowego nie zgodzili się powodowie, którzy w złożonej apelacji zaskarżyli to orzeczenie w części oddalającej powództwo co do kwoty 5.123.191 złotych oraz w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach postępowania. Skarżący zarzucili:

1. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy,tj.:

- art. 233 § 1 k.p.c. poprzez sprzeczną z zasadami logiki i doświadczenia życiowego ocenę materiału dowodowego, w szczególności wniosku z dnia 27 lutego 2007 r. o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego i wniosku z dnia 29 sierpnia 2007 r. o wypłatę odszkodowania oraz uznanie, że pierwszą czynnością podjętą w celu dochodzenia roszczenia odszkodowawczego był wniosek z dnia 29 sierpnia 2007 r., podczas gdy wcześniej powód podejmował także inne czynności bezpośrednio zmierzające do uzyskania należnego mu odszkodowania, m.in. wystąpił z wnioskiem z dnia 27 lutego 2007 r. o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego;
- art. 233 § 1 k.p.c. poprzez sprzeczną z zasadami logiki i doświadczenia życiowego ocenę wniosku o zawezwanie do próby ugodowej z dnia 22 czerwca 2010 r. oraz wyprowadzenie wniosków z niego niewynikających, tj. że miał on na celu wyłączenie przerwanie biegu przedawnienia, podczas gdy stanowił on czynność zmierzającą bezpośrednio przed sądem do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego i jako taki spowodował przerwanie biegu przedawnienia, a pozwany podnosząc zarzut przedawnienia, jako strona wywodząca z tego skutki prawne, nie przedstawił dowodu podważającego stanowisko powoda;

2. naruszenie prawa materialnego, tj.:

- art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 16 § 1 k.p.a. (w brzmieniu sprzed dnia 11 kwietnia 2011 r.) w zw. z art. 117 § 1 k.c. w zw. z art. 120 k.c. i art. 77 ust. 1 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię oraz przyjęcie, że termin biegu przedawnienia roszczenia o wypłatę odszkodowania rozpoczął się w dniu 8 czerwca 2004 r. (dzień po doręczeniu decyzji z dnia 27 maja 2004 r.) i upłynął w dniu 8 czerwca 2007 r., a więc przed wystąpieniem z wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej z dnia 29 sierpnia 2007 r. oraz uznanie roszczenia za przedawnione, podczas gdy, jeżeli w wyniku wydania przed dniem 1 września 2004 r. decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, strona poniosła szkodę, a po tym dniu, lecz przed dniem 11 kwietnia 2011 r., stwierdzono nieważność tej decyzji albo jej wydanie z naruszeniem prawa, termin przedawnienia roszczenia o zapłatę odszkodowania, przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a., rozpoczyna bieg z chwilą bezskutecznego upływu terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w razie jego złożenia z chwilą wydania decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy, tj. od dnia 31 sierpnia 2004 r.;

- art. 123 § 1 pkt 1 k.c. w zw. z art. 124 k.c. w zw. z art. 6 k.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie oraz przyjęcie, że drugie zawezwanie do próby ugodowej nie przerywa biegu przedawnienia i w konsekwencji uznanie roszczenia za przedawnione, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 123 § 1 pkt 1 k.c. bieg przedawnienia przerywa każda czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym powzięta bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia i powoduje, że przedawnienie biegnie na nowo, a pozwany, jako strona wywodząca z faktu przedawnienia skutki prawne, nie przedstawił dowodu na okoliczność przeciwną;
- art. 5 k.c. w zw. z art. 117 § 2 k.c. w zw. z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. i art. 160 § 6 k.p.a. poprzez uznanie za zasadny zarzutu przedawnienia roszczeń, pomimo że jest on sprzeczny z zasadami współżycia społecznego i w okolicznościach sprawy będącej przedmiotem rozpoznania stanowi nadużycie prawa.

W oparciu o przedstawione zarzuty powodowie wnieśli o zmianę zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz M. L. i Z. T. kwot po 2.561.595,50 złotych wraz z odsetkami ustawowymi od dnia uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie do dnia zapłaty oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powodów kosztów postępowania przed sądem pierwszej instancji, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych, ewentualnie - na wypadek uznania, że nie zachodzą przesłanki do zmiany zaskarżonego wyroku – o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji oraz pozostawienie temu sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania odwoławczego. Skarżący wnieśli nadto o zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Strona pozwana wniosła o oddalenie apelacji oraz o zasądzenie na rzecz Skarbu Państwa – Wojewody (...) kosztów procesu, w tym na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja powodów zasługuje na uwzględnienie.

Sąd Apelacyjny w pełni podziela ustalenia stanu faktycznego poczynione przez sąd pierwszej instancji i przyjmuje je, czyniąc podstawą własnego rozstrzygnięcia, co oznacza, że zbędne jest ich ponowne przedstawienie w tym miejscu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2015 r., I CSK 654/14). Ustalone fakty, w zasadzie niekwestionowane przez strony, zostały jednak ocenione przez sąd odwoławczy częściowo odmiennie niż uczynił to Sąd Okręgowy w uzasadnieniu wyroku.

Z punktu widzenia rozstrzygnięcia w przedmiocie zasadności pozwu, a w konsekwencji także apelacji, istotne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania własności czasowej, były właściciel (jego następcy prawni) winien wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym za szkodę spowodowaną uszczerbkiem majątkowym w postaci utraty prawa użytkowania nieruchomości, w terminie trzech lat od otrzymania ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej, czy też termin ten rozpocznie swój bieg dopiero z momentem ponownego negatywnego rozpoznania wniosku dekretowego lub, czy ponowne rozpoznanie wniosku powoduje przerwanie biegu przedawnienia terminu z art. 160 § 6 k.p.a. Stanowisko przedstawione w tym zakresie w pisemnych motywach zaskarżonego wyroku sądu pierwszej instancji, opowiadające się za pierwszym z wymienionych wariantów, jest prawidłowe. W orzecznictwie przyjmuje się jednolicie, że początek trzyletniego terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego z art. 160 § 6 k.p.a. należy liczyć od daty, w której przymiot ostateczności uzyskała decyzja nadzorcza stwierdzająca wadliwość decyzji, o której mowa w art. 156 § 1 lub w art. 158 § 2 k.p.a. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2012 r., IV CSK 151/12, nawiązujący do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej, III CZP 112/10). Brzmienie art. 160 § 6 k.p.a. nie pozostawia bowiem wątpliwości, że wymagalność szczególnego roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w tym przepisie ustawodawca związał z dniem, w którym ostateczna stała się decyzja stwierdzająca nieważność decyzji

wydanej z naruszeniem prawa art. 156 § 1 k.p.a. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 63/01), bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08, z dnia 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07, z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07 i uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05). Tym samym data wydania ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność jest elementem stanu prawnego, którego powstanie decyduje o stosowaniu przepisów regulujących odpowiedzialność za wyrządzenie szkody wydaniem wcześniejszej decyzji.

Jednym z kluczowych zagadnień, determinujących treść orzeczenia w przedmiocie wywiedzionych roszczeń jest to, co należy rozumieć pod pojęciem decyzji ostatecznej. Sąd Okręgowy, kierując się przede wszystkim wykładnią językową art. 16 § 1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 kwietnia 2011 r., przyjął, że taki walor ma wyłącznie decyzja, od której nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji. Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy służył natomiast weryfikacji decyzji ostatecznej. Dopiero po nowelizacji tego przepisu ustawodawca zdecydował, że decyzje, co do których może być złożony wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy ostateczne nie są, lecz art. 16 § 1 k.p.a. w obecnym brzmieniu nie ma zastosowania do decyzji wydanych w poprzednim stanie prawnym.

Stanowisko zaprezentowane w tym zakresie przez Sąd Okręgowy nawiązuje do poglądów Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 21 listopada 2008 r. (V CSK 204/08), Sąd Najwyższy uznał, że w świetle art. 16 k.p.a. decyzją ostateczną w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a. jest decyzja samorządowego kolegium odwoławczego, nawet wtedy, gdy strona złoży wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, ponieważ od decyzji tej nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji. Przewidziana w art. 127 § 3 k.p.a. możliwość zwrócenia się przez stronę z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy nie jest takim odwołaniem, skoro sprawę rozpoznaje ponownie ten sam organ, czyli nie chodzi tutaj o "administracyjny tok instancji". Podobną argumentację zastosowano w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2013 r. (IV CSK 133/13), w którym - odwołując się do wykładni logiczno-językowej - stwierdzono, że przed zmianą art. 16 § 1 k.p.a. pojęcie decyzji ostatecznej obejmowało decyzje, od których nie przysługiwało stronie odwołanie w administracyjnym toku instancji, co dotyczyło także decyzji wydanych w pierwszej instancji przez ministra, od których strona niezadowolona nie mogła wnieść odwołania do drugiej instancji, lecz jedynie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie można utożsamiać z odwołaniem wnoszonym w administracyjnym toku instancji, gdyż do tego środka przepisy o odwołaniu stosowało się jedynie odpowiednio. Sąd Okręgowy dostrzegł także pogląd odmienny, wyrażony przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 14 maja 2015 r. (I CSK 774/13), wedle którego termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a. rozpoczyna bieg z chwilą bezskutecznego upływu terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w razie jego złożenia - z chwilą wydania decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy, uznając jednak, że stanowisko to jest w oczywisty sposób sprzeczne z treścią obowiązujących przepisów.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, koncepcja przyjęta w uzasadnieniu wyroku sądu pierwszej instancji jest błędna. Sąd Okręgowy nie dostrzegł bowiem, że zakwestionowany pogląd Sądu Najwyższego nie był jednostkowy. Zaprezentowany został również w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 września 2013 r. (I CSK 732/12) oraz w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 grudnia 2013 r. (I CSK 142/13). Kluczowe znaczenie ma w tym zakresie uchwała Sądu Najwyższego podjęta w składzie 7 sędziów w dniu 20 stycznia 2015 r. (III CZP 78/14). W jej uzasadnieniu przedstawiony został szeroki wywód potwierdzający trafność tezy, iż jeżeli w wyniku wydania przed dniem 1 września 2004 r. decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji strona poniosła szkodę, a właściwy minister lub samorządowe kolegium odwoławcze stwierdziło - po tym dniu, lecz przed dniem 11 kwietnia 2011 r. - nieważność tej decyzji albo jej wydanie z naruszeniem prawa, termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a. rozpoczyna bieg z chwilą bezskutecznego upływu terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w razie jego złożenia - z chwilą wydania decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy.

W powołanej wyżej uchwale z dnia 20 stycznia 2015 r. Sąd Najwyższy wskazał, iż wykładnia językowa nie jest w pełni miarodajna i prawidłowa do ustalenia sensu zwrotu "decyzja ostateczna" w kontekście art. 160 § 6 k.p.a. Właściwa wykładnia art. 16 § 1 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 11 kwietnia 2011 r.) powinna uwzględniać również inne unormowania kodeksu postępowania administracyjnego, a zwłaszcza polegać na uzgodnieniu treści tego przepisu z treścią normatywną art. 160 § 6 w związku z art. 127 § 3 k.p.a. i przyjęciu, iż wniosek o ponowne rozpatrzenie

sprawy stanowi środek odwoławczy, co najmniej odpowiednik lub surogat odwołania, a nie nadzwyczajny środek zaskarżenia. Tezę tę potwierdza art. 52 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który od chwili wprowadzenia do porządku prawnego stanowi, że przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie. Brak cechy dewolutywności tego wniosku nie pozbawia go charakteru środka odwoławczego w postępowaniu administracyjnym, ponieważ jest on wywołany ograniczeniami natury organizacyjnej (ustrojowej), które same w sobie nie mogą podważać uprawnień strony do dwukrotnego, merytorycznego rozpatrzenia jej sprawy. Ponadto, zlokalizowanie art. 127 § 3 k.p.a. w rozdziale kodeksu zatytułowanym "Odwołania" nie było przypadkowe. Sąd Najwyższy podkreślił, że gdyby istotnie pierwsza decyzja organu, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a., była ostateczna, oznaczałoby to, iż w tej samej sprawie są wydawane kolejno dwie decyzje ostateczne, co sprzeciwiałoby się powadze rzeczy osądzonej i uzasadniałoby stwierdzenie - stosownie do art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. - nieważności decyzji nadzorczej wydanej w wyniku rozpatrzenia wniosku, skoro z formalnego punktu widzenia decyzja dotyczyłaby sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Według Sądu Najwyższego, nie bez znaczenia dla wykładni art. 160 § 6 k.p.a. pozostaje też argumentacja celowościowa i logiczna, bowiem uznanie jako ostatecznej, w razie ponownego rozpoznania sprawy, wyłącznie drugiej decyzji nadzorczej zapobiega bez wątpienia komplikacji prawnej, gdyż w takiej sytuacji nie występują dwie ostateczne decyzje rozstrzygające daną sprawę w różny sposób. Za takim stanowiskiem przemawia także uzasadnienie noweli z 2010 roku, gdyż przyznaje się w nim dotychczasową niespójność przepisów postępowania administracyjnego w tym zakresie. Zdaniem Sądu Najwyższego, należy również uwzględnić potrzebę dokonywania wykładni zgodnie z poczuciem słuszności i sprawiedliwości, co oznacza, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy powinien być potraktowany tak samo jak środek odwoławczy, skoro może on prowadzić do zmiany decyzji, a więc do doprowadzenia do sytuacji, iż decyzja, której dotyczy wniosek, nie okaże się w wyniku jego rozpoznania - ostateczna. Poza tym, rozpoznając sprawę obecnie nie powinno się różnie traktować spraw sprzed i po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w 2011 roku. Sąd Najwyższy zwrócił także uwagę, że dokonując wykładni art. 160 § 6 k.p.a., trzeba wziąć pod rozwagę także jej aspekt prokonstytucyjny i nie można zatem pomijać zasady ochrony własności i prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie (art. 21 Konstytucji), zasady równej dla wszystkich ochrony własności (art. 64 ust. 2), ogólnego prawa do równego traktowania i zakazu dyskryminacji (art. 32), a także powszechnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1). Z tego względu trudno byłoby wytłumaczyć, na podstawie jakiego kryterium powinno nastąpić zróżnicowanie sposobu obliczania terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do dwóch grup adresatów unormowania zawartego w art. 160 § 6 k.p.a. - poszkodowanych decyzjami wydanymi przed dniem 1 września 2004 r., którzy uzyskali decyzję nadzorczą do dnia 10 kwietnia 2011 r., albo dopiero po tym dniu. W ocenie Sądu Najwyższego, stanowisko odmienne od przyjętego w uchwale z dnia 20 stycznia 2015 r., prowadzi do skrócenia terminu przedawnienia i do ograniczenia, a niekiedy nawet do unicestwienia możliwości uzyskania odszkodowania, zaś argumenty powoływane na rzecz uwzględnienia pierwszej decyzji nadzorczej ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego jako decyzji ostatecznej w istocie ograniczają się jedynie do wykładni językowej art. 160 § 6 w związku z art. 16 § 1 k.p.a. przed nowelizacją i art. 127 § 3 k.p.a., co jest dalece niewystarczające, gdyż nie wiadomo, jaki ważny interes publiczny mógłby uzasadnić to ograniczenie.

Stanowisko przedstawione powyżej zostało potraktowane jako rozstrzygające istniejące dotychczas rozbieżności w orzecznictwie i zostało podtrzymane przez Sąd Najwyższy w kolejnych orzeczeniach (por. postanowienie z dnia 22 stycznia 2015 r., I CSK 223/14, wyroki: z dnia 14 maja 2015 r., I CSK 774/13, z dnia 20 listopada 2015 r., I CSK 613/15 z dnia 25 listopada 2015 r., II CSK 866/14, z dnia 31 stycznia 2017 r., I CSK 76/16, z dnia 28 lutego 2017 r., I CSK 207/16).

Sąd Apelacyjny, akceptując powyższe przyjął więc, że doszło do naruszenia art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 16 § 1 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 kwietnia 2011 r.) poprzez błędną wykładnię tych przepisów i przyjęcie, że bieg terminu przedawnienia roszczenia o wypłatę odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej z dnia 23 czerwca 1951 r. rozpoczął się w dniu 8 czerwca 2004 r. (dzień po doręczeniu decyzji Ministra (...) z dnia 27 maja 2004 r.) i upłynął w dniu 8 czerwca 2007 r. Jedynie na marginesie wskazać należy, iż strona skarżąca trafnie podnosi, że argument związany z adnotacją o ostateczności

tej decyzji (zawarty w ostatnim zdaniu jej uzasadnienia) nie może być uznany za przesądający, zważywszy na fakt, iż analogiczna adnotacja znalazła się w treści decyzji z dnia 31 sierpnia 2004 r. wydanej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ administracji.

W związku z powyższym, kolejna kwestia wymagająca rozważenia wiąże się z ustaleniem, czy doszło do przerwania biegu przedawnienia roszczeń powodów wskutek prowadzonego postępowania w przedmiocie wniosku dekretowego, postępowania administracyjnego w przedmiocie wniosku o odszkodowanie, bądź wobec wystąpienia z wnioskami o zawezwanie Skarbu Państwa do próby ugodowej. Jej rozstrzygnięcie determinuje orzeczenie w przedmiocie apelacji strony powodowej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowały się dwa rozbieżne stanowiska co do wpływu znaczenia postępowania administracyjnego o ustanowienie prawa wieczystego na bieg terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, które przedstawiono w uzasadnieniu postanowienia z dnia 15 stycznia 2016 r. (I CSK 1080/14). Zgodnie z pierwszym z nich, prowadzenie tego postępowania nie przerywa biegu tego terminu, gdyż postępowanie administracyjne o przyznanie uprawnionym prawa wieczystego użytkowania jest odrębnym i proceduralnie samoistnym postępowaniem, które nie dotyczy roszczenia odszkodowawczego dochodzonego na drodze sądowej, a tym samym nie spełnia kryteriów przerwy biegu roszczenia odszkodowawczego z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08 i z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13). Według drugiego stanowiska, jeżeli poszkodowany wybrał restytucję naturalną, a następnie zmienił żądanie na świadczenie pieniężne, to pierwsza czynność przerywa bieg przedawnienia w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c., gdyż restytucja naturalna jest tym samym odszkodowaniem, dochodzonym jedynie w innej formie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2000 r., I KKN 1038/98). W orzecznictwie wyrażony został także pogląd, że dopiero odmowa przyznania powodom prawa wieczystego użytkowania otwiera uprawnionemu drogę do dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r., I CSK 96/09 oraz z dnia 13 października 2010 r., I CSK 25/10).

Celem ujednoczenia praktyki orzecniczej, Sąd Najwyższy, postanowieniem z dnia 15 stycznia 2016 r., wydanym w sprawie I CSK 1080/14, przedstawił tę kwestię do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu. W uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r. (III CZP 14/16) stwierdzono, że postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy wyjaśnił, że ukształtowanie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną nieważną decyzją na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., w świetle określonego *ex lege* przez przepisy dekretu charakteru uprawnienia do przyznania prawa wieczystego użytkowania, nie pozwala na przyjęcie, że postępowanie administracyjne w sprawie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego i postępowanie odszkodowawcze przed sądem cywilnym toczą się w tym samym przedmiocie. Wszczęcie i prowadzenie tego postępowania administracyjnego dotyczy etapu wcześniejszego niż powstanie szkody, bo dotyczącego wykonania zobowiązania gminy przyznania prawa użytkowania wieczystego na warunkach określonych w art. 7 ust. 2 dekretu. Celem wniosku jest uzyskanie uprawnienia do gruntu i uregulowanie relacji byłego właściciela o charakterze prawnorzeczowym z właścicielem gruntu, natomiast nie jest nim bezpośrednio zmierzanie do dochodzenia naprawienia uszczerbku majątkowego w formie restytucji naturalnej, stąd nie można uznać, że wszczęcie i powadzenie tego postępowania stanowi czynność, która zmierza do dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody, którego źródłem jest nieważna decyzja. Decyzja w przedmiocie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego nie stanowi prejudykatu dla roszczenia odszkodowawczego rozpoznawanego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., nie jest decyzją nadzorczą a jest decyzją zwykłą, pozostającą bez wpływu zarówno na powstanie roszczenia, jak i na możliwość jego dochodzenia, a więc nie jest czynnością, bez której nie można podjąć innej czynności koniecznej mogącej też przerwać bieg przedawnienia. Czynności wszczynające postępowanie, którego wynik przesądza jedynie o pewnych elementach stanu faktycznego roszczenia stanowiącego przedmiot innego postępowania nie noszą cechy bezpośredniości w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c. i do nich trzeba zakwalifikować wnioski o

ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Trzeba też uwzględnić, że rozpoznanie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego następuje z urzędu, a więc trudno mówić o podjęciu przez byłego właściciela czynności, o której mowa w tym przepisie. Sąd Najwyższy podkreślił przy tym, że niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej art. 160 § 6 k.p.a. i przyjęcie, że drogę do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. otwiera prawomocna decyzja kończąca postępowanie w sprawie rozpoznania wniosku dekretowego, gdyż wymagalność roszczenia i początek biegu przedawnienia zostały oznaczone na dzień, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., natomiast nie zostały powiązane ani ze zdarzeniem kreującym zobowiązanie, ani z ustaleniem chwili, w której szkoda powstała lub się ujawniła. Dokonaniu takiej wykładni stoi na przeszkodzie jasne i precyzyjne brzmienie przepisu, który reguluje w sposób wyłączny i szczególny problematykę rozpoczęcia biegu przedawnienia roszczenia przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. oraz bezwzględny charakter przepisów o przedawnieniu roszczeń. Odnosząc się do negatywnych skutków związanych z krótkim, trzyletnim terminem przedawnienia Sąd Najwyższy zaznaczył, iż mogą one zostać złagodzone przez zastosowanie art. 177 § 3 k.p.c., gdyż brak decyzji w przedmiocie rozpoznania wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego stanowi przeszkodę w ustaleniu szkody i związku przyczynowego, a rozstrzygnięcie sądu w sprawie cywilnej o odszkodowanie zależy od uprzedniej decyzji organu administracji, którą jest związany i która stanowi element podstawy faktycznej.

Przedstawiony powyżej pogląd Sądu Najwyższego zawarty w uzasadnieniu uchwały z dnia 13 lipca 2016 r. znajduje także potwierdzenie w wydanych wcześniej judykatach (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08, z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09 i z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13, wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie: z dnia 21 września 2016 r., I ACa 673/15, z dnia 20 sierpnia 2015 r., I ACa 1995/14, z dnia 13 czerwca 2014 r., I ACa 33/14, z dnia 30 lipca 2013 r., I ACa 227/13 i z dnia 11 grudnia 2012 r., I ACa 683/12). Jego przyjęcie przez sądy dwóch instancji orzekające w przedmiotowej sprawie oznacza, że bieg terminu przedawnienia roszczeń powodów o zapłatę odszkodowania nie został przerwany wskutek prowadzenia przez Prezydenta (...) W. postępowania w przedmiocie wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, sąd pierwszej instancji zasadnie uznał, że zdarzeniem przerywającym bieg przedawnienia roszczenia dochodzonego przez powodów nie może być też prowadzenie postępowania odszkodowawczego na wniosek strony powodowej przed Ministrem (...). Poczynając bowiem od dnia 1 września 2004 r. właściwym trybem dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną podjętą przed tym dniem jest - bez względu na dzień wydania ostatecznej decyzji nadzorczej - jest postępowanie przed sądami powszechnymi (uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75). W tej sytuacji złożenie wniosku o odszkodowanie do organu administracyjnego, zamiast wytoczenia powództwa przed sądem powszechnym, nie mogło skutkować przerwaniem biegu przedawnienia, bowiem z treści art. 123 § 1 pkt 1 k.c. wynika, że do takiego przerwania dochodzi przez każdą czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju.

Zgodnie z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. bieg przedawnienia przerywa się przez każdą czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym, przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia. Nie ulega wątpliwości, że do ww. czynności należy również zawezwanie do próby ugodowej, o którym mowa w art. 184-186 k.p.c. (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2006 r., III CZP 42/06). Do rozstrzygnięcia pozostaje więc kwestia skutku, jaki dla biegu terminu przedawnienia roszczenia dochodzonego w niniejszym postępowaniu wywołały kolejne wnioski o zawezwanie do próby ugodowej. Sąd Okręgowy, przyjmując iż termin ten rozpoczął swój bieg w dacie doręczenia decyzji Ministra (...) z dnia 27 maja 2004 r., uznał, iż pierwszy wniosek, z dnia 29 sierpnia 2007 r., został złożony po upływie przedawnienia. Korekta tego stanowiska z przedstawionych wyżej przyczyn oznacza, że bieg terminu przedawnienia, liczony od dnia doręczenia ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej w wyniku wniosku (...) S.A. o ponowne rozpatrzenie sprawy, rozpoczął się w dniu doręczenia decyzji z dnia 31 sierpnia 2007 r.

Zawezwanie do próby ugodowej musi odpowiadać podmiotowo i przedmiotowo żądaniu zgłoszonemu w pozwie. Przerywa ono bieg terminu przedawnienia na podstawie art. 123 § 1 pkt 1 k.c., ale jedynie co do wierzytelności

w zawezwaniu tym precyzyjnie określonej zarówno co do przedmiotu, jak i jej wysokości. Nie przerywa zaś co do innych roszczeń, które mogą wynikać z tego samego stosunku prawnego, ani ponad kwotę w zawezwaniu określoną. Wynikający z art. 185 § 1 k.p.c. wymóg zwięzłego oznaczenia sprawy należy przede wszystkim wiązać z obowiązkiem przedstawienia argumentacji uzasadniającej żądanie oraz przytaczania dowodów na jego poparcie. Wnioskodawca powinien więc ściśle sprecyzować żądania tak, aby było wiadomo, jakie roszczenia, w jakiej wysokości i kiedy wymagalne są objęte wnioskiem (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2014 r., V CSK 586/13 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 25 listopada 2009 r., II CSK 259/09, z dnia 10 sierpnia 2006 r., V CSK 238/06 i z dnia 20 lipca 2017 r., I CSK 716/16).

W ocenie Sądu Apelacyjnego wnioski o zawezwanie do próby ugodowej z dnia 29 sierpnia 2007 r. może być traktowany jako zmierzający bezpośrednio do zaspokojenia roszczenia odszkodowawczego powodów związanego z wadliwą decyzją administracyjną z dnia 23 czerwca 1951 r. W jego treści wskazano, że wnioskodawcy domagają się odszkodowania za pozbawienie możliwości uzyskania użytkowania wieczystego gruntu wraz z prawem własności posadowionych na nim budynków, a nadto za bezumowne korzystanie z tego gruntu za okres od dnia stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej. Tak sformułowane żądanie budzi pewne wątpliwości, bowiem nie wskazano jaka część żądanej kwoty odnosi się do każdej z tych podstaw, a nadto zważywszy na fakt, iż określona w nim kwota w łącznej wysokości 7.200.000 złotych jest tożsama z kwotą dochodzoną w niniejszym postępowaniu jedynie na pierwszej ze wskazanych we wniosku podstaw. Należy jednak zauważyć, iż wartość ta została wyliczona jako iloczyn ceny jednostkowej m² gruntu i powierzchni nieruchomości, a więc w istocie w sposób tożsamy z przedstawionym w uzasadnieniu pozwu. Oznacza to, że właśnie żądanie będące przedmiotem niniejszego postępowania zostało objęte podstawą faktyczną wniosku i sformułowanym na jej tle roszczeniem. Należy także zwrócić uwagę, iż są takie sytuacje, w których wysokość roszczenia należnego wierzycielowi nie jest możliwa do ścisłego wyliczenia od samego początku, bowiem uzależniona jest od przyszłego stanu rzeczy, którego wierzyciel nie może przewidzieć. W tych sytuacjach do przerwania biegu przedawnienia w odniesieniu do całości roszczenia nie przeszkadza nawet niewskazanie jego wysokości w zawezwaniu do próby ugodowej (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 25 lipca 2017 r., I ACa 627/16). W niniejszej sprawie powodowie dochodzą roszczenia pieniężnego o odszkodowawczym charakterze, a zgodnie z art. 363 § 2 k.c., jeżeli naprawienie szkody ma nastąpić w pieniądzu, wysokość odszkodowania powinna być ustalona według cen z daty ustalenia odszkodowania, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili. Stosownie do tej reguły ustalenie odszkodowania nastąpiło w toku niniejszego postępowania sądowego, w oparciu o dowód z opinii biegłego - rzeczoznawcy majątkowego. Wysokość odszkodowania została zatem ustalona według cen na datę orzekania przez sąd pierwszej instancji. Podobna sytuacja ma miejsce w sprawach o zachówek, w których wartość spadku ustalana jest według cen z chwili orzekania o zachówku (por. uchwałę składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 1985 r., III CZP 78/84). Powodowie, ani w dacie złożenia wniosku o zawezwanie do próby ugodowej, ani w dacie złożenia pozwu w przedmiotowej sprawie, nie mogli przewidzieć cen, które będą w chwili orzekania o ich roszczeniu odszkodowawczym przez sąd, a tym samym nie byli w stanie w pełni precyzyjnie określić wysokości powyższego roszczenia. Analiza wniosku o zawezwanie do próby ugodowej nie pozostawiała jednak wątpliwości, że celem wnioskodawczyń było objęcie nim całości przysługującego im roszczenia odszkodowawczego wynikającego z wydania wadliwego orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej z dnia 23 czerwca 1951 odmawiającego przyznania R. Z. prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości.

Z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. wynika, że bieg terminu przedawnienia przerywa się m.in. przez czynność przed sądem przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia roszczenia. Taki charakter miało złożone przez K. T. i M. L. zawezwanie do próby ugodowej i objęło ono całość roszczenia odszkodowawczego wynikającego z opisanej we wniosku podstawy faktycznej. W takim też zakresie winien nastąpić wynikający z powyższego przepisu skutek, tj. przerwanie biegu przedawnienia. Bieg terminu rozpoczął się na nowo w dniu bezskutecznego zakończenia postępowania sądowego w przedmiocie wniosku o zawezwanie do próby ugodowej (art. 124 § 2 k.c.).

W ocenie Sądu Okręgowego kolejne zawezwanie do próby ugodowej nie mogło spowodować przerwy biegu przedawnienia, albowiem nie może być ono traktowane jako wywołujące taki skutek. Dopuszczenie wielokrotnego

składania wniosków o zawezwanie do próby ugodowej, a w konsekwencji możliwości nieograniczonego przerywania biegu przedawnienia, nie tylko nie służyłoby realizacji wskazanej funkcji przedawnienia, ale stanowiłoby wręcz ominięcie przepisów o przedawnieniu roszczeń majątkowych. Takie postępowanie należałoby zaś uznać za działanie sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa i na podstawie art. 5 k.c. za nie podlegające ochronie. Sąd Apelacyjny, nie negując ogólnie trafnej tezy, że nie jest czynnością zmierzającą bezpośrednio do dochodzenia roszczenia zawezwanie do próby ugodowej, którego celem jest jedynie wydłużenie okresu zaskarżalności wierzytelności przez doprowadzenie do kolejnej przerwy biegu przedawnienia, przyjął jednak w tym zakresie stanowisko odmienne, dzieląc stanowisko apelacji i uznając, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy wniosek z dnia 22 czerwca 2010 r. zmierzał do zaspokojenia roszczenia odszkodowawczego, spełniając w ten sposób warunek, o którym mowa w art. 123 § 1 pkt 1 k.c.

W orzecznictwie sądowym jednolicie przyjmuje się, że pierwsze zawezwanie do próby ugodowej przerywa bieg terminu przedawnienia (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2014 r., V CSK 274/13 i z dnia 25 listopada 2009 r., II CSK 259/09, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2014 r. V CSK 586/13). Można natomiast odnotować rozbieżne stanowiska co do możliwości przerywania biegu przedawnienia poprzez złożenie drugiego i dalszego wniosku o zawezwanie do próby ugodowej. Pierwszy pogląd, akcentując brak zakazu wielokrotnego korzystania z instytucji zawezwania do próby ugodowej i brak konieczności zaspokojenia uprawnionego przez zawarcie ugody, kwalifikuje każde zawezwanie do próby ugodowej jako podjęcie czynności zmierzającej do dochodzenia roszczenia (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2007 r., II CSK 612/07, wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 czerwca 2013 r., I ACa 74/13). Pogląd przeciwny kładzie nacisk na niedopuszczalność niweczenia sensu instytucji przedawnienia roszczenia przez wielokrotną jednostronną czynność wierzyciela w postaci wniosków o zawezwanie do próby ugodowej i destabilizację stosunków prawnych wskutek wydłużenia terminu przedawnienia (powołany w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 2014 r., I ACa 12/14).

Dominujące jest jednak, akceptowane przez Sąd Apelacyjny rozpoznający przedmiotową apelację, stanowisko pośrednie, które co do zasady akceptuje kolejne zawezwanie do próby ugodowej jako czynność, która przerywa bieg przedawnienia, z tym jednak zastrzeżeniem, że musi spełniać przesłankę przedsięwzięcia jej bezpośrednio w celu określonym w art. 123 § 1 pkt 1 k.p.c. i nie może stanowić nadużycia prawa podmiotowego w rozumieniu art. 5 k.c. Kolejne zawezwanie jest bowiem taką czynnością, która może wywołać skutek przewidziany w art. 123 § 1 pkt 1 k.c., ale jedynie wówczas, jeżeli w okolicznościach stanu faktycznego zaistnieje podstawa do oceny, że czynność tę przedsięwzięto bezpośrednio w celu wskazanym w tym przepisie. Brak jest więc podstaw do formułowania generalizujących ocen, że celem każdego kolejnego zawezwania do próby ugodowej jest jedynie przerwanie biegu przedawnienia, ponieważ nie można także wykluczyć sytuacji, w której okaże się, że bezpośrednim celem przedsięwzięcia także kolejnego zawezwania do próby ugodowej, zbliżonego przecież do wszczęcia mediacji, było jednak dochodzenie lub ustalenie albo zaspokojenie lub zabezpieczenie roszczenia. W każdym jednak przypadku, niezależnie od tego, czy jest to pierwsze zawezwanie czy kolejne, sąd jest zobowiązany do badania czy zachodzą przesłanki określone w art. 123 § 1 pkt 1 k.c., a więc również badania czy jest to czynność, która potencjalnie może doprowadzić do realizacji roszczenia oraz badania jaki jest jej rzeczywisty cel. Należy więc zbadać motywy, którymi kierował się wierzyciel w oparciu o przedstawione przez niego okoliczności faktyczne, które zaszły po pierwszej, nieskutecznej próbie ugodowej i dokonać oceny, czy usprawiedliwiały jego przekonanie o obiektywnej, realnej możliwości zmiany stanowiska dłużnika i potencjalnej możliwości zawarcia ugody. Prowadzić to może wprawdzie do braku pewności dłużnika co do jego sytuacji prawnej, ale celem art. 123 § 1 pkt 1 k.c. jest ochrona wierzyciela, który podejmuje działania w celu obrony przed nieuczciwym dłużnikiem nie spełniającym świadczenia i ten cel powinien mieć decydujące znaczenie w sytuacji zaistnienia przesłanek przerwy biegu przedawnienia (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2017 r., V CSK 204/16, z dnia 19 lutego 2016 r., V CSK 365/15, z dnia 29 stycznia 2016 r., III CSK 50/15 i z dnia 28 stycznia 2016 r., III CSK 50/15, wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 lutego 2017 r., I ACa 656/16, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2014 r., I ACa 1194/13, wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 22 marca 2017 r., I ACa 1014/16).

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy wskazać należy, iż zasadne jest stanowisko strony skarżącej, że rzeczywistym celem, który towarzyszył powodom składającym kolejny wniosek o zawezwanie do próby ugodowej, było uzyskanie zaspokojenia roszczenia odszkodowawczego. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, że w tym czasie nie toczyły się pomiędzy stronami żadne pertraktacje (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2016 r., III CSK50/15). Istotne jest bowiem przekonanie wnioskodawców, że w istniejących wówczas okolicznościach szanse na ugodowe rozwiązanie sporu faktycznie istniały. Argument potwierdzający zasadność takiego założenia znaleźć można w treści odpowiedzi na pierwszy wniosek, w którym Skarb Państwa, reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, wyraził pogląd, że ugoda nie może zostać zawarta, gdyż żądanie to jest przedwczesne, zważywszy na fakt, iż nie został jeszcze rozpoznany wniosek dekretoowy, podobnie jak wniosek o przyznanie odszkodowania zgłoszony w postępowaniu administracyjnym. Składając kolejny wniosek o zawezwanie do próby ugodowej powódki wskazały, że decyzją z dnia 5 listopada 2009 r. Minister (...) odmówił przyznania odszkodowania, co, w ich ocenie, uprawnia do wystąpienia z roszczeniem do sądu powszechnego. Podnieśli też, że w dniu 11 lutego 2009 r. Prezydent (...) W. wydał decyzję odmawiającą im zawarcia umowy użytkowania wieczystego. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie budzi więc wątpliwości, że kolejny wniosek ugodowy został wniesiony na skutek wystąpienia nowych okoliczności, które wedle Skarbu Państwa stanowiły przeszkodę do zawarcia ugody podczas pierwszego posiedzenia pojednawczego. Fakt, iż złożenie tego wniosku skutkowało równocześnie przerwaniem biegu przedawnienia roszczenia dochodzonego w niniejszym postępowaniu nie stanowi oczywiście przesłanki uniemożliwiającej przyjęcie, iż wniosek ten stanowi czynność przedsięwziętą bezpośrednio w celu określonym w art. 123 § 1 pkt 1 k.p.c. i nie może być traktowany jako nadużycie prawa podmiotowego w rozumieniu art. 5 k.c. Okoliczność przeciwna nie została wykazana w toku niniejszego postępowania. Odmienna ocena przedstawiona przez Sąd Okręgowy, opierająca się w istocie na błędnej tezie o ogólnej niedopuszczalności przerwania biegu przedawnienia wskutek złożenia dalszego wniosku o zawezwanie do próby ugodowej, nosi cechy dowolności, co uzasadnia zarzut apelacyjny związany z naruszeniem przy ocenie dowodu z tego dokumentu zasad określonych w art. 233 § 1 k.p.c. Uzasadniony jest także zarzut naruszenia art. 123 § 1 pkt 1 k.c. w zw. z art. 124 k.c.

W konsekwencji, Sąd Apelacyjny uznał, iż pozew złożony w dniu 10 października 2012 r. wniesiony został przed upływem terminu przedawnienia dochodzonych nim roszczeń, co oznacza konieczność dokonania analizy przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za wydanie, uznanej następnie za nieważną, decyzji administracyjnej pozbawiającej poprzedniczkę prawną powodów możliwości uzyskania własności czasowej (użytkowania wieczystego) spornej nieruchomości. Sąd Okręgowy, pomimo przyjęcia, że roszczenie powodów jest przedawnione, dokonał także szczegółowej oceny tych przesłanek, dochodząc do konstatacji, iż strona powodowa wykazała zarówno szkodę, jak i związek przyczynowy pomiędzy wadliwą decyzją a szkodą, natomiast podstawę prawną roszczenia stanowi art. 160 § 1 k.p.a. Stanowisko to zasługuje, zdaniem Sądu Apelacyjnego, na pełną aprobatę i nie wymaga korekty, zwłaszcza że strona pozwana nie kwestionuje obecnie szkody powodów, jak i związku przyczynowego między wydaniem wadliwej decyzji a tą szkodą, wskazując jedynie na potrzebę weryfikacji prawidłowości ustalenia wysokości tego uszczerbku.

W toku postępowania odwoławczego Sąd Apelacyjny dostrzegł potrzebę dokonania aktualizacji opinii biegłego A. Z. i na jej podstawie dodatkowo ustalił, że w stosunku do wartości wycenianej nieruchomości, przyjętej w opinii sporządzonej przed Sądem Okręgowym z dnia 28 lipca 2015 r., nastąpił nieznacny, dwuprocentowy wzrost. Biorąc pod uwagę wskazany w apelacji powodów zakres zaskarżenia i zgłoszone tam wnioski apelacyjne, a także wynikający z art. 321 k.p.c. zakaz orzekania ponad żądanie, sąd drugiej instancji, zmieniając zaskarżony wyrok poprzez uwzględnienie powództwa nie mógł zasądzić kwot wyższych od żądanych przez skarżących. Wartość dowodowa tej opinii nie budzi żadnych wątpliwości. Zarzuty strony pozwanej koncentrowały się jedynie wokół przyjętej metody wyceny (odniesienie do wartości wynikających z opinii z dnia 28 lipca 2015 r., która, co należy podkreślić, wynika z postanowienia Sądu Apelacyjnego z dnia 3 listopada 2017 r.).

Szkoda doznana przez powodów nie polegała na utracie użytkowania wieczystego gruntów, które na podstawie przepisów dekretu (...) z mocy prawa przeszły na własność stołecznej gminy, a następnie Skarbu Państwa. Ani bowiem na rzecz poprzedników prawnych, ani tym bardziej na korzyść powodów, nigdy nie zostało ustanowione prawo

własności czasowej do tych gruntów, ani też prawo ich wieczystego użytkowania. Powodowie nie mogli więc utracić prawa, które nigdy nie było składnikiem ich majątku, ani majątku ich poprzedników prawnych. Wartością majątkową, która została utracona przez dawnych właścicieli tych nieruchomości, było szczególne uprawnienie przewidziane art. 7 ust. 1 dekretu, czyli wartość prawa o ustanowienie własności czasowej, później zaś prawa użytkowania wieczystego nieruchomości objętej działaniem dekretu (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, w uchwale z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03 oraz w wyroku z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11; tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 czerwca 2000 r., I SA 1036/99 i w uchwale z dnia 14 października 1996 r., OPK 19/96), które w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2011 r. (I CKN 6/03), zostało nazwane ekspektatywą prawa wieczystej dzierżawy albo też prawa zabudowy. Analogiczny pogląd, w zakresie dotyczącym użytkowania wieczystego, zaprezentował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 czerwca 2013 r., (I CSK 637/12). Zasadnie zostało w nim podniesione, że szkoda wywołana decyzją, sprzecznie z prawem odmawiającą uwzględnienia wniosku złożonego zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu, miała charakter rzeczywisty. Polegała bowiem nie tylko na pozbawieniu poprzednich właścicieli własności budynków (a raczej ich pozostałości). Przejawiała się również w uszczupleniu majątku należącego do tych osób albo też ich następców prawnych o wartość wskazanej ekspektatywy (tak Sąd Najwyższy w wyroku z uchwale z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03 oraz w wyroku z dnia 14 marca 2014 r., III CSK 152/13). Szkoda, której doznała poprzedniczka prawna powodów wynikała z wydania wadliwej decyzji dekretowej, nie zaś z nieuwzględnienia wniosku decyzją Prezydenta (...) W.. Gdyby ponowne rozpoznanie wniosku dekretowego przez Prezydenta (...) W. zakończyło się wydaniem decyzji korzystnej dla powodów, szkoda ta zostałaby naprawiona przez restytucję naturalną. Wskazana ekspektatywa zostałaby tylko zastąpiona, zgodnie z zasadą *compensatio lucri cum damno*, prawem użytkowania wieczystego do spornych gruntów (tak Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 4 lipca 2013 r., I ACa 197/13). Ponowny wniosek nie mógł być jednak uwzględniony z uwagi na to, że działka nr (...) wydzielona została pod drogę publiczną stanowi obecnie część drogi publicznej, zaś część działki nr (...), zabudowanej budynkiem mieszkalnym sześciokondygnacyjnym, została oddana z dniem 5 grudnia 1990 r. w użytkowanie wieczyste (...) S.A.

Wysokość odszkodowania została określona, zgodnie z art. 363 § 2 k.c., z uwzględnieniem cen z daty ustalenia odszkodowania. Wzrost lub spadek cen nieruchomości nawet, jeżeli miały charakter znaczny, nie stanowi szczególnej okoliczności uzasadniającej ustalenie wysokości odszkodowania według innych cen, niż obowiązujące w dacie orzekania (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2010 r., IV CSK 78/10 i z dnia 24 czerwca 2015 r., II CSK 569/14). Biorąc pod uwagę treść art. 361 § 2 k.c., a także uwzględniając stan z chwili orzekania (art. 316 § 1 k.p.c.), przyjąć trzeba, że ustalenie rozmiaru szkody majątkowej winno być dokonywane według powszechnie przyjmowanej „teorii różnicy” (metody dyferencyjnej), która polega na porównaniu stanu majątkowego, w jakim poszkodowany rzeczywiście się znajduje wskutek wystąpienia zdarzenia szkodzącego, z tym, w jakim znajdowałby się, gdyby zdarzenie nie nastąpiło.

W orzecznictwie wskazuje się, że przy ocenie stanu nieruchomości, jako elementu rzutującego na rozmiar szkody związanej z utratą prawa do nieruchomości, należy wziąć pod uwagę oprócz takich parametrów, jak powierzchnia, kształt, zagospodarowanie, dostępna infrastruktura, także przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego, jako kształtujące sposób wykonywania prawa własności (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), czemu nie stoi na przeszkodzie pomijająca tę cechę definicja stanu nieruchomości zawarta w art. 4 pkt 17 ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2016 r., I CSK 696/15 i z dnia 24 marca 2017 r., I CSK 416/16). Jednocześnie, powszechnie przyjmuje się, że w przypadku szkód wyrządzonych przez wydanie wadliwej decyzji administracyjnej pociągającej za sobą utratę prawa do nieruchomości miarodajne jest jej przeznaczenie w chwili wydania decyzji, uznanej następnie za wadliwą (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2013 r., V CSK 388/12, z dnia 12 grudnia 2013 r., V CSK 81/13, z dnia 9 października 2014 r., I CSK 695/13, z dnia 3 grudnia 2014 r., III CSK 92/14, z dnia 12 marca 2015 r., I CSK 467/14, z dnia 20 maja 2015 r., I CSK 472/14 i z dnia 16 listopada 2016 r., I CSK 776/15). Akceptując to stanowisko uznać należy, że na odszkodowanie za upaństwowione grunty (...) mogą mieć wpływ także przedwojenne plany zagospodarowania przestrzennego, które wskazują ówczesne przeznaczenie gruntów i stanowią podstawę oszacowania ich wartości. W sprawie niniejszej oznacza to konieczność sięgnięcia do obowiązującego od roku 1931 „Ogólnego Planu Zabudowania

(...) W.”, z którego wynika, że dla obszaru, na której znajdowała się sporna nieruchomości przewidziano zabudowę frontową zwartą o 5-6 kondygnacjach z dopuszczeniem 70 % zabudowy. Okoliczność ta została wzięta pod uwagę przez biegłego sądowego przy wycenie prawa do nieruchomości, podobnie jak, możliwy do ustalenia, stan budynków posadowionych na gruncie w dacie zdarzenia szkodzącego. Jak zasadnie przyjął Sąd Okręgowy, ze zgromadzonych w sprawie dokumentów wynika, że zabudowania znajdujące się na działce były istotnie zniszczone, charakteryzowały się złym stanem technicznym, nie nadawały się do użytkowania i były przeznaczone do rozbiórki, a nadto ograniczały potencjał inwestycyjny przedmiotowego gruntu. Przedmiotowa nieruchomości znajdowała się w atrakcyjnej lokalizacji i - po usunięciu pozostałości starych zabudowań i wybudowaniu nowego budynku - miała znaczną wartość. Nawet, gdyby przyjąć, jak w opinii z dnia 19 października 2015 r., że budynki te zostały w części odbudowane w pierwszych latach po wojnie, ich posadowienie na gruncie nie powodowało wzrostu wartości całej nieruchomości. Przeciwnie, rozumując logicznie, należałoby przyjąć, że dla optymalnego wykorzystania gruntu, zgodnie z powołanym wyżej planem, budynki te należało rozebrać. Koszt działań z tym związanych został uwzględniony w wycenie, obniżając jej ostateczną wysokość. Ustalona wartość obejmuje więc rynkową cenę gruntu pomniejszoną o wydatki związane z rozbiórką.

Sposób ustalenia wysokości należnego powodowi odszkodowania wynika z przyjętego założenia, że świadczenie to powinno być adekwatne do rzeczywistej szkody, obejmującej utratę możliwości dotychczasowego sposobu wykonywania prawa, niezależnie od przyszłych szans jego zmiany, związanej z nieprzewidywalnym rozwojem zdarzeń w znaczącym odstępem czasowym od utraty prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2014 r., III CSK 152/13). Utrata możliwości uzyskania prawa użytkowania wieczystego gruntu wiąże się ze szkodą, którą w tym przypadku stanowi przede wszystkim wartość gruntu (skoro istniejące na niej budynki, czy ich pozostałości, wartość tę obniżały). Nie ma przy tym podstaw do przyjęcia, że w kolejnych latach po wydaniu wadliwej decyzji administracyjnej, osoby uprawnione działałyby wbrew własnemu interesowi ekonomicznemu, pozostawiając istniejące obiekty. Trzeba więc uznać, iż szkoda rzeczywista powinna uwzględniać realny uszczerbek wynikający z braku możliwości zagospodarowania gruntu w sposób zgodny z tym interesem, a także z obowiązującym planem, a więc przyjęta wartość nieruchomości powinna w pełni odzwierciedlać jej prawdziwy potencjał inwestycyjny.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przeważa pogląd, że odsetki ustawowe za opóźnienie (art. 481 § 1 k.c.) w odniesieniu do zobowiązań w istocie niepieniężnych (takimi są zobowiązania o naprawienie szkody), ale ze świadczeniem pieniężnym, jako środkiem umarzenia zobowiązania odszkodowawczego, pełnią tę samą funkcję, co regulacja art. 363 § 2 KC, kompensując spadek wartości należności pieniężnej wywołanej spadkiem cen. Dlatego data miarodajna dla ustalenia rozmiarów szkody jest zarazem najwcześniejszą możliwą datą początku naliczania odsetek (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 września 2017 r., I CSK 15/17). Przyznanie odsetek od odszkodowania ustalonego według cen z daty orzekania za okres poprzedzający tę datę, prowadziłoby do nieuzasadnionego uprzywilejowania dłużnika kosztem wierzyciela. Ustalenie odszkodowania następuje z chwilą wydania wyroku, w którym się o nim rozstrzyga, co koresponduje z wyrażoną w art. 316 § 1 k.p.c. zasadą uwzględnienia przez sąd przy wyrokowaniu stanu rzeczy istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy. Należy więc przyjąć, dzieląc ugruntowane w tym zakresie stanowisko Sądu Najwyższego, że odszkodowanie ustalone według cen z daty wyrokowania, staje się więc wymagalne z datą wyrokowania i dopiero od tej daty dłużnik pozostaje w opóźnieniu uzasadniającym zapłatę odsetek (por. m.in. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 1994 r., III CZP 183/93, z dnia 6 września 1994 r., III CZP 105/94, z dnia 22 listopada 2012 r., II CSK 736/11, z dnia 9 stycznia 2013 r., III CSK 89/12, z dnia 14 października 2015 r., V CSK 708/14, z dnia 14 października 2016 r., I CSK 685/15, z dnia 17 stycznia 2017 r., IV CSK 106/16, oraz z dnia 25 stycznia 2017 r., IV CSK 131/16). Z tego względu kwoty odszkodowania ustalone przez Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 23 maja 2018 r. zostały zasądzone z odsetkami ustawowymi od tej właśnie daty.

W związku z powyższym, Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c., zmienił zaskarżony wyrok i zasądził od pozwanego na rzecz powodów kwoty po 2.561.595,50 złotych wraz z odsetkami ustawowymi od dnia wydania wyroku w instancji odwoławczej, tj. od dnia 23 maja 2018 r. do dnia zapłaty. Konsekwencją tego rozstrzygnięcia jest zmiana orzeczenia o kosztach postępowania, które, odpowiednio do wyniku procesu podlegają stosownemu rozdzieleniu (art. 100 k.p.c.). Porównanie kwot dochodzonych i zasądzonych prowadzi do wniosku, że powodowie

wygrali proces w 70 %, przy czym szczegółowe rozliczenie kosztów w pierwszej instancji pozostawiono referendarzowi sądowemu (art. 108 § 1 k.p.c.). O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c., ustalając wysokość kosztów zastępstwa procesowego powodów na podstawie § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (w brzmieniu obowiązującym w dacie złożenia apelacji). Na podstawie art. 98 k.p.c. w zw. z art. 83 ust. 2 w zw. z art. 113 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, pozwany Skarb Państwa został obciążony obowiązkiem zapłaty kosztów sądowych w zakresie nieuiszczonych wydatków związanych z opinią biegłego.

Paulina Aslanowicz Bernard Chazan Marcin Strobel