

***Sygn. akt I ACa 361/13***

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 października 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Bogdan Świerczakowski (spr.)

Sędziowie: SA Hanna Muras

SO (del.) Dorota Trautman

Protokolant: st. sekr. sąd. Monika Likos

po rozpoznaniu w dniu 3 października 2013 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa M. Z., B. C. i M. C. (1)

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o odszkodowanie

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 27 grudnia 2012 r. sygn. akt I C 802/10

**1. oddala apelację;**

**2. zasądza od M. Z., B. C. i M. C. (1) na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 1800 (jeden tysiąc osiemset) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.**

Sygn. akt I ACa 361/13

## UZASADNIENIE

J. Z., B. C. i M. C. (1) wnieśli pozew o zasądzenie od Skarbu Państwa - Wojewody (...) odszkodowania w kwotach, odpowiednio: 1 938 510 zł, 1 292 340 zł i 646 170 zł, wraz z ustawowymi odsetkami tytułem naprawienia szkody rzeczywistej i w postaci utraconych korzyści, wynikłej z decyzji administracyjnej Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 11 lipca 1967 r. o odmowie przyznania powodom prawa użytkowania wieczystego do gruntu położonego w W. przy ul. (...), której nieważność stwierdziło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z dnia 23 sierpnia 2007 r., utrzymaną w mocy przez decyzją tego samego organu z 3 października 2007 r.

Wyrokiem z dnia 27 grudnia 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo i rozstrzygnął o kosztach.

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło na podstawie następujących ustaleń faktycznych.

P. C. (1) był właścicielem zabudowanej nieruchomości (...) przy ul. (...) (H.. Nr (...)). Zmarł 4 sierpnia 1957 r., pozostawiając spadkobierców (dzieci): J. Z., L. C. i P. C. (2) po jednej trzeciej części. Spadkobiercą P. C. (2) zmarłego

dnia 14 lutego 1992 r. są: żona B. C. oraz synowie: M. C. (1) i P. C. (1), każde w jednej trzeciej części spadku (postanowienia k.47-48).

Na podstawie umowy darowizny z dnia 17 sierpnia 2010 r. wierzytelności w postaci roszczeń wynikających ze spadku po P. C. (1), K. C. darował B. C. (umowa darowizny k. 49-52).

Nieruchomość położona przy ul. (...) w W. objęta została działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowania gruntów na obszarze (...) (Dz. U. Nr 50 poz. 279), w wyniku czego przeszła na własność gminy (...) W., a od 1950 r. stała się własnością Skarbu Państwa wraz z posadowionym na niej budynkiem. W terminie wynikającym z tego dekretu poprzedni właściciel - P. C. (1) nie złożył wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej do gruntu.

W dniu 30 lipca 1965 r. następcy prawni P. C. (1) złożyli wniosek o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze(...) W. w wieczyste użytkowanie.

Decyzją z dnia 11 lipca 1967 r. Prezydium Rady Narodowej (...) odmówiło przyznania prawa własności czasowej gruntu nieruchomości położonej w W. przy ulicy (...).

Znajdujące się w budynku na nieruchomości przy ul. (...) w W. lokale numer (...) zostały sprzedane osobom trzecim.

Po rozpoznaniu wniosku J. Z., decyzją z 23 sierpnia 2007r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W., (...), stwierdziło nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej w(...)W. z dnia 11 lipca 1965 r. w całości. Decyzja ta utrzymana została w mocy na podstawie decyzji tegoż organu z 3 października 2007 r.

W wyniku ponownego rozpoznania wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego decyzją z dnia 16 czerwca 2009 r. Prezydent(...) W. ustanowił na rzecz m.in. powodów na 99 lat użytkowanie wieczyste do udziału wynoszącego 0,334 części gruntu o powierzchni 189 m<sup>(2)</sup>, oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr (...) z obrębu(...)położonego w W. przy ul. (...) uregulowanego w księdze wieczystej KW nr (...) oraz zwrócił własność 0,334 części znajdującego się na gruncie budynku na rzecz J. Z. w 0,111333 części, P. C. (1) w 0,111333 części, B. C. w 0,0371114 części, M. C. (1) w 0,0371113 części oraz K. C. w 0,0371113 części; ustanowił na rzecz m. in. powodów na 99 lat użytkowanie wieczyste do gruntu o powierzchni 381 m<sup>(2)</sup> oznaczonego w ewidencji gruntów jako działka nr (...) z obrębu (...)położonego w W. przy ul. (...) uregulowanego w księdze wieczystej KW nr (...) oraz zwrócił własność 0,334 części znajdującego się na gruncie budynku na rzecz J. Z. w 3/9 części, P. C. (1) w 3/9 części, B. C. w 1/9 części, M. C. (2) w 1/9 części oraz K. C. w 1/9 części, a odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,666 części gruntu o pow. 189 m<sup>(2)</sup> pochodzącego z dawnej nieruchomości (...) stanowiącego obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...)z uwagi na zbycie pięciu lokali mieszkalnych o numerach (...) na rzecz najemców tych lokali (decyzja k. 67-73).

W związku z tym powodowie wnioskiem z dnia 19 sierpnia 2010 r. zwrócili się do SKO w W. o przyznanie im odszkodowania za lokale mieszkalne o numerach (...) w budynku przy ulicy (...) w W.. Postanowieniem z dnia 6 grudnia 2010 r., nr (...), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. utrzymało w mocy postanowienie tego organu z 8 września 2010 r., (...), mocą którego dokonano zwrotu tego wniosku (postanowienie k. 161-166).

Sąd Okręgowy ocenił, że powództwo jest niezasadne, z następujących względów.

Podstawą formalnoprawną dochodzonych w niniejszej sprawie roszczeń jest art. 160 § 1 k.p.a. Zgodnie z jego brzmieniem stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji służy roszczenie o odszkodowanie, chyba, że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Przepis ten został uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) z dniem 1 września 2004 r., ale zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. ma zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, gdyż do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe w

brzmieniu obowiązującym do dnia jej wejścia w życie, z pominięciem administracyjnego trybu dochodzenia roszczeń (uchwała pełnego składu SN z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75).

Zgodnie z art. 160 § 2 k.p.a. do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 tego kodeksu. Przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej jest powstanie szkody oraz istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem, które ją wywołało. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 lutego 2004 r. (II CK 433/02, LEX nr 163987) stwierdzenie, że decyzja wydana została z naruszeniem prawa, przesądza o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę poniesioną w wyniku wadliwej decyzji. Artykuł 160 § 1 k.p.a. stanowi bowiem samodzielną, wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę będącą następstwem wydania decyzji rażąco naruszającej prawo lub nieważnej. Wiąże jednakże sąd o tyle tylko, o ile stanowi wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a.; nie przesądza natomiast w sposób wiążący dla sądu o istnieniu normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą. Każdorazowo, dla stwierdzenia istnienia przesłanki normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą, nieodzowne jest przeprowadzenie oceny, o której mowa w art. 361 § 1 k.c., czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem.

Punktem wyjścia przy badaniu istnienia normalnego związku przyczynowego jest ustalenie, czy fakt wskazany, jako przyczyna szkody stanowi *conditio sine qua non* jej wystąpienia, tj. czy szkoda nastąpiłaby również wtedy, gdyby nie doszło do wydania decyzji niezgodnej z prawem oraz czy zaistniała szkoda jest normalnym następstwem zdarzenia wskazanego, jako jej przyczyna.

Pozwany trafnie wywodził, że nie istnieje normalny związek przyczynowo skutkowy pomiędzy decyzją Prezydium Rady Narodowej (...)*JW.* z dnia 11 lipca 1965 r. a szkodą powodów utożsamianą z utratą pięciu lokali, z uwagi na ich zbycie w czasie, kiedy Skarb Państwa pozostawał właścicielem nieruchomości gruntowej i budynkowej. Poza tym uchwała Rady Ministrów, będąc tzw. uchwałą samoistną, tj. wydaną bez upoważnienia ustawowego, nie mogła stanowić podstawy wydania jakiegokolwiek decyzji, w tym pozytywnej dla powodów. Innymi słowy, nie było alternatywnego zachowania organu administracyjnego, aniżeli takie, jakie miało miejsce w tej sprawie, czyli odmowa ustanowienia użytkownika wieczystego. Gdyby bowiem organy stosowały prawo w tamtym czasie w sposób prawidłowy, to nigdy nie mogłyby dojść do wydania decyzji uwzględniającej wnioski powodów. Sąd podkreślił, że SKO stwierdziło nieważność decyzji z 11 lipca 1965 r. właśnie z tej przyczyny - braku podstawy prawnej wydania jakiegokolwiek decyzji w oparciu o samoistną, czyli wydaną bez upoważnienia ustawowego, uchwałę Rady Ministrów.

Poprzednik prawny powodów nie złożył wniosku o ustanowienie własności czasowej w terminie wynikającym z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowania gruntów na obszarze (...)(Dz. U. Nr 50 poz. 279), lecz uczynili to dopiero jego następcy, w terminie, który otworzył się właśnie w oparciu o tę uchwałę z 1965 r. Można więc założyć, że gdyby nie wydanie tej uchwały, poprzednik prawny powodów w ogóle nie złożyłby wniosku o ustanowienie użytkownika wieczystego, a co za tym idzie, do dziś jego następcy nie odzyskaliby w jakimkolwiek zakresie praw do tej nieruchomości. W związku z obowiązaniem ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz stwierdzeniem nieważności decyzji z 11 lipca 1965 r., dla powodów otworzyła się droga do uzyskania prawa użytkownika wieczystego, z tym, że w ograniczonym zakresie - co do niesprzedanych lokali i odpowiedniej części gruntu.

Sprzedaż lokali przez Skarb Państwa nastąpiła w czasie, gdy wniosek o ustanowienie użytkownika wieczystego pozostawał ostatecznie rozstrzygnięty, a pozwanemu przysługiwał status właściciela gruntu i budynku. Sam fakt, iż powodowie odzyskaliby własność wszystkich lokali, gdyby nie doszło do ich zbycia przez Skarb Państwa nie przesądza automatycznie o istnieniu związku przyczynowo - skutkowego pomiędzy wydaniem bezprawnej decyzji administracyjnej z dnia 11 lipca 1965 r., a utratą praw do tych lokali. Jest to zbieżność nie odpowiadająca konstrukcji adekwatnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. i dlatego nawet w przypadku ustalenia, że powodowie ponieśli szkodę w postaci utraty wartości praw do lokali nr (...) w budynku przy ul. (...), to okoliczność ta nie jest typowym, normalnym następstwem wydania decyzji z 11 lipca 1965 r. Dlatego Sąd I instancji oddalił powództwo, nie badając pozostałych - kumulatywnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Podniesiony

przez pozwanego zarzut przedawnienia Sąd uznał co do zasady za nietrafny, w świetle uchwały Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10.

Rozstrzygnięcie o kosztach procesu Sąd uzasadnił treścią art. 102 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. i w zw. z § 6 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. nr 163, poz. 1348 ze zm.) w zw. z art. 99 k.p.c. i art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. 169, poz. 1417 ze zm.).

Powodowie wnieśli apelację, skarżąc wyrok w całości. Zarzucili:

I. naruszenie prawa materialnego, a mianowicie:

1. rażące naruszenie art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 32 Konstytucji poprzez wadliwą ich wykładnię, w konsekwencji błędne uznanie, że pomiędzy zdarzeniem w postaci wydania decyzji z 11 lipca 1965 r. o odmowie ustanowienia prawa użytkownika wieczystego do gruntu przy ul. (...) w W. wraz z przeniesieniem własności lokali znajdujących się budynku posadowionym na tym gruncie, której bezprawność została stwierdzona w trybie administracyjnym, a szkodą doznaną przez powodów w postaci utraty prawa własności zbytych przez Skarb Państwa lokali oraz związanego z nimi udziału w prawie użytkownika wieczystego, nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy - skutkowy, w sytuacji gdy :

a. wobec stwierdzenia we właściwym trybie nieważności decyzji odmownej, czyli uchyleniem tej decyzji ze skutkiem *ex tunc*, w obrocie prawnym pozostał do rozpatrzenia wniosek złożony przez poprzedników prawnych powodów o ustanowienie użytkownika wieczystego do w/w gruntu, który ostatecznie został rozpatrzony pozytywnie dla powodów decyzją Prezydenta(...) W. z dnia 16 czerwca 2009 r., z której jednoznacznie wynika przyczyna odmówienia przez organ użytkownika wieczystego do sprzedanej części lokali, iż gdyby nie wyzbycie się przez Skarb Państwa lokali na rzecz osób trzecich, również w tej części gruntu zostałyby ustanowione użytkowanie wieczyste na rzecz powodów wraz z przeniesieniem własności lokali, a zatem związek przyczynowy w niniejszej sprawie został w pełni dowiedziony i jest oczywisty,

b. wskutek uwzględnienia wniosku następców prawnych byłych właścicieli staliby się oni w latach 60. XX wieku właścicielami przedmiotowych lokali (na podstawie aktu notarialnego przeniesienia własności budynku zawartego na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1961 o gospodarce terenami w miastach i osiedlach), posiadającymi pełen wachlarz uprawnień właścicielskich, włącznie z możliwością w pełni skutecznego rozporządzenia tym prawem w dobrej wierze na rzecz osób trzecich, chronionych ręką wiary publicznej ksiąg wieczystych, a więc w sposób niewzruszalny, a dodatkowo

c. prawo własności lokali przysługujące osobom, na rzecz których w identycznej sytuacji prawnej wydane zostały pozytywne decyzje dekretowe na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 11 z dnia 27 stycznia 1965 r. nigdy nie zostało zakwestionowane, co oznacza, że zaaprobowanie oceny prawnej Sądu I instancji w zakresie adekwatnego związku przyczynowego doprowadziłoby do rażącej nierówności wobec prawa osób znajdujących się w identycznej sytuacji faktycznej, a co za tym idzie, do rażącego poszkodowania powodów w sprawie niniejszej;

2. rażące naruszenie art. 361 § 1 k.c. w zw. z przepisami uchwały Rady Ministrów nr 11 z dnia 27 stycznia 1965 r. poprzez ich wadliwą interpretację i błędne uznanie, iż w niniejszej sprawie nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy - skutkowy, w sytuacji, gdy powszechnie w literaturze przyjmowany jest pogląd o pełnej skuteczności prawnej w/w uchwały w okresie do 1980 r., tj. do czasu wprowadzenia do polskiego systemu prawnego sądownictwa administracyjnego - powstania NSA oraz możliwości nadzorczego usuwania w trybie administracyjnym decyzji ostatecznych na podstawie art. 156 § 1 k.p.a., a zatem dopiero orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego pod koniec lat 80. XX wieku zakwestionowało skuteczność prawną w/w uchwały Rady Ministrów nr 11 (pierwszy wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., sygn. SA 805/81, LEX nr 9631), co oznacza, że całkowicie błędnie uznał Sąd I instancji, iż na gruncie w/w uchwały nie było prawnie dopuszczalne uwzględnienie wniosku poprzedników prawnych powodów

w roku 1965, a więc na 15 lat przed pierwszym zakwestionowaniem skuteczności tej uchwały oraz przed prawną możliwością usuwania z obrotu prawnego wadliwych decyzji administracyjnych;

3. rażące naruszenie art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U.00.120.1268) poprzez jego niezastosowanie i błędne uznanie, że uchwała Rady Ministrów nr 11 utraciła moc prawną z chwilą wcześniejszą niż chwila wejścia w życie w/w ustawy, a nawet wcześniejszą niż powstanie NSA;

4. rażące naruszenie art. 89 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (u.g.g.w.n.) oraz art. 214 ust. 2 ustawy z dnia 17 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.) w zw. art. 361 § 1 k.c. poprzez ich niezastosowanie i w konsekwencji brak stwierdzenia adekwatnego związku przyczynowo - skutkowego w niniejszej sprawie, w sytuacji, gdy wobec deklaratoryjnego uchylecia decyzji odmownej z 11 lipca 1965 r. ze skutkiem wstecznym, do rozpoznania przez właściwy organ administracyjny pozostał wniosek byłych, „przeddekretowych” właścicieli o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu przy ul. (...) w W. wraz z przeniesieniem własności budynku na nim posadowionego, a wydanie w/w decyzji z dnia 11 lipca 1965 r. uniemożliwiło rozpoznanie tego wniosku w późniejszym czasie na podstawie przepisów u.g.g.w.n. oraz u.g.n., co zadecydowało, że decyzja ta była źródłem szkody powodów, umożliwiając następnie bezprawną sprzedaż lokali znajdujących się w w/w budynku na rzecz osób trzecich;

5. rażące naruszenie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1946 r. o własności i użytkowaniu gruntów na terenie (...) poprzez bezzasadne uznanie, że w chwili złożenia przez następców prawnych byłych właścicieli, tj. w 1965 roku, brak było podstaw prawnych do skutecznego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu przy ul. (...) w W., w sytuacji, gdy dekret ten w pełni obowiązywał, a organ właściwy do rozpatrzenia wniosku dokonał jego merytorycznego rozpoznania właśnie w oparciu o obowiązującą wówczas uchwałę Rady Ministrów nr 11 z 1965 r., a nie wyłącznie formalnego (poprzez np. pozostawienie wniosku bez rozpoznania z uwagi na uchybienie 6 - miesięcznemu terminowi etc.), co oznacza, że w przypadku zdarzenia hipotetycznego - decyzji merytorycznej - pozytywnej, stałaby się ona podstawą do zawarcia z wnioskodawcami aktu notarialnego ustanowienia prawa użytkowania wieczystego wraz z przeniesieniem własności budynku, a po wpisie tych praw do ksiąg wieczystych, stałoby się oni ich nabywcami w dobrej wierze, chronionymi rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych i prawo to byłoby niewzruszalne, co z kolei decyduje o związku przyczynowym pomiędzy odmową przyznania prawa użytkowania wieczystego a utratą własności lokali w budynku przy ul. (...) w W.;

W przypadku uwzględnienia powyższych zarzutów, zaskarżonemu wyrokowi postawione zostały dodatkowe, dalsze zarzuty:

## II. naruszenia przepisów postępowania, a mianowicie:

1. naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. poprzez wadliwe sporządzenie uzasadnienia wyroku wskutek braku określenia dowodów, na których oparł się Sąd I instancji stwierdzając, iż na nieruchomości przy ul. (...) w W. zostały poczynione nakłady oraz stwierdzając, że wysokość tych nakładów to kwota 560.337 zł, a także wskutek braku wypowiedzenia się dlaczego Sąd ten odmówił mocy dowodowej innym dowodom przeczącym okoliczności poczynienia przez pozwaną Skarb Państwa przedmiotowych nakładów,

2. naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów wskutek uznania, że opinie biegłych sporządzone w sprawie mogą stanowić dowód poczynienia przez pozwaną Skarb Państwa nakładów na przedmiotową nieruchomość, w sytuacji gdy biegli związani byli jedynie tezą postanowienia dowodowego i nie oceniali okoliczności poczynienia nakładów na nieruchomość oraz nie określali podmiotów, które te nakłady poczyniły, a także wskutek odmowy przyznania mocy dowodowej ustaleniom biegłego w przedmiocie poczynienia tych nakładów przez najemców lokali, a nie pozwaną Skarb Państwa;

III. sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego materiału dowodowego polegająca na błędnym określeniu wysokości poczynionych na przedmiotową nieruchomość nakładów i ustalenie ich wysokości na kwotę 560.337 zł,

podczas gdy kwota ta powinna wynosić co najwyżej 373.557,99 zł, jako wynik następującego rachunku:  $560.337 \times 2/3$  udziału spadkowego powodów w roszczeniu odszkodowawczym.

Skarżący wnieśli o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa, ewentualnie uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, w obu przypadkach z uwzględnieniem kosztów postępowania poniesionych przez powodów.

Pozwany wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie od powodów na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym według norm przepisanych.

### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacja nie jest zasadna.

Zarzut nierównego traktowania przez władze publiczne (art. 32 Konstytucji) powiązany z art. 361 § 1 k.c., tak jak zresztą pozostałe zarzuty, opiera się na nietrafnym założeniu, że pomiędzy nieważną decyzją Prezydium Rady Narodowej w(...) W. z dnia 11 lipca 1965r. a nieuzyskaniem przez powodów udziału w prawie wieczystego użytkowania i prawa własności pięciu lokali mieszkalnych, zachodzi normalny związek przyczynowy. Tymczasem - zdaniem Sądu Apelacyjnego - między badanymi zjawiskami nie istnieje nawet obiektywny związek przyczynowy. Skutek w postaci nieuzyskania przez powodów praw opisanych w punkcie IV decyzji Prezydenta (...)W. z dnia 16 czerwca 2009 r., nastąpiłby również, gdyby nie doszło do zdarzenia wskazanego jako jego przyczyna, tj. wydania nieważnej decyzji z 1967 r., co przesądza o braku odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

W art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) (Dz.U. Nr 50, poz. 279, z późn. zm. - dalej: (...)) ustanowiono sześciomiesięczny termin liczony od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę, na zgłoszenie wniosku o przyznanie dotychczasowemu właścicielowi gruntu prawa wieczystej dzierżawy. Od chwili wejścia w życie dekretu, budynki znajdujące się na nieruchomości stawały się przedmiotem odrębnej własności dotychczasowego właściciela, dekret wprowadził bowiem czasowe odstępstwo od zasady superficies solo cedit. W art. 8 stwierdzono, że w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy wszystkie budynki, położone na gruncie, przechodzą na własność gminy (po wejściu w życie ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej - na Państwo). Zatem status prawny budynku utrzymał się w razie uwzględnienia wniosku, a w razie odmowy albo bezskutecznego upływu terminu do jego złożenia, budynek z powrotem stawał się częścią składową nieruchomości gruntowej, co następowało z mocy prawa (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z 9 października 1962 r., I CR 819/61, OSNC 1963/7-8/178 i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 stycznia 2010 r., I OSK 475/09, LEX nr 595396). W tym wypadku objęcie gruntu przez gminę nastąpiło w dniu 16 sierpnia 1948 r., tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego(...) W.. Zatem dawna właścicielka winna złożyć stosowany wniosek do dnia 16 lutego 1949 r. (z uzasadnienia decyzji z 16.06.2009 r. - k.70). Niezłożenie wniosku z mocy prawa skutkowało odjęciem jej prawa własności budynku i powrotnego obowiązywania zasady superficies solo cedit.

Zważywszy, że decyzja nieważnościowa działa *ex tunc*, a więc eliminuje skutki prawne wadliwej decyzji tak, jakby ona w ogóle nie została podjęta, następuje powrót do takiego stanu prawnego, jaki istniał przed wydaniem wadliwej decyzji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2012 r., I CSK 160/12, LEX nr 1265540 oraz uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2011 r., I CSK 642/10, LEX nr 960517). Zatem w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w wyniku rozpoznania wniosku złożonego w trybie (...) następuje restytucja prawa własności poprzedniego właściciela lub jego następców prawnych. Zbycie przez Skarb Państwa prawa w całości lub części (np. sprzedaż niektórych lokali w budynku mieszkalnym), w okresie pomiędzy wydaniem nieważnej decyzji a stwierdzeniem jej nieważności, jest w takim przypadku bezprawne i rodzi po stronie właściciela szkodę, podlegającą naprawieniu.

Stwierdzenie nieważności decyzji Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej w(...) W. z 11 lipca 1967 r. zrodziło inny skutek, ponieważ jak to już zaznaczono, wcześniej prawo własności budynku przeszło na Skarb Państwa. Sprzedając

lokale w latach: 1974, 1979, 1980 i 1982 (akta dotyczące poszczególnych lokali), Skarb Państwa dysponował swoją własnością. Można w tej sytuacji mówić jedynie o szkodzie będącej następstwem zachowania pozwanego zgodnego z prawem. W takim zaś wypadku, jak to już zaznaczono, nie zachodzi obiektywny, a tym bardziej adekwatny związek przyczynowy, wymagany artykułem 361 § 1 k.c. i w konsekwencji brak jest podstaw do stwierdzenia odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego. Nie negując faktu, że jeśli nie doszłoby do rozporządzenia pięcioma lokalami w latach 1974-1982, to powodowie uzyskaliby je w postępowaniu zakończonym decyzją Prezydenta (...) W. z 16 czerwca 2009 r. (k.67-73), przy zastosowaniu art. 214 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2004r., Nr 261, poz. 2603 – ze zm.), należy podkreślić, że jest to szkoda legalna, za którą pozwany nie ponosi odpowiedzialności. Do jej powstania mogłoby dojść z takim samym prawdopodobieństwem w sytuacji, gdyby wniosek złożony na podstawie chwały nr 11 Rady Ministrów z 27 stycznia 1965 r. nie został rozpoznany. Sąd Okręgowy słusznie zatem odmówił uwzględnienia powództwa z powołaniem się na fakt, że sprzedaż lokali nastąpiła w czasie, gdy pozwanemu przysługiwał status właściciela gruntu i budynku.

Nie można odmówić racji twierdzeniom skarżących, że w przeszłości miały miejsce takie sytuacje, że na podstawie uchwały nr 11 Rady Ministrów dochodziło do przyznania praw (użytkowania wieczystego i własności budynków, lub odrębnej własności lokali) poprzednim właścicielom, którzy nie złożyli wniosków w trybie (...), a złożyli je w terminie wyznaczonym ową samoistną uchwałą. Zasadne jest też stanowisko, że przed rokiem 1980 nie kwestionowano jej skuteczności, a formalne uchylene nastąpiło dopiero w art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U.00.120.1268). Jednak taka konstatacja nie ma wpływu na stwierdzony wyżej, brak podstaw odpowiedzialności pozwanego. W omawianym przypadku decyzja była odmowna i nie da się na użytek konstruowania adekwatnego związku przyczynowego, przyjmując założenia, że winna być ona pozytywna i w konsekwencji nie doszłoby do późniejszej sprzedaży lokali, nawet w razie zakwestionowania decyzji jako wydanej na podstawie wadliwej uchwały. Jako źródło szkody została wskazana konkretna, odmowna decyzja, co do której stwierdzono nieważność, co otworzyło powodom drogę do wystąpienia z nieprzedawnionym roszczeniem.

Zarówno w piśmiennictwie jak i orzecznictwie wyklucza się badanie legalnego zachowania alternatywnego, zwłaszcza w sytuacjach, gdy w postępowaniu administracyjnym uchybiono regułom procedowania, z naruszeniem gwarancji procesowych, a więc jeśli naruszona norma miała na celu ochronę interesu poszkodowanego. Niemniej, z treści decyzji nieważnościowej jednoznacznie wynika, że przyczyną stwierdzenia nieważności było wydanie decyzji bez podstawy prawnej. Zatem prawidłowe zachowanie powinno polegać na niewydaniu decyzji. Jeśli decyzja nie zostałaby wydana, to jak już zaznaczono, także powstałaby szkoda legalna, nie rodząca po stronie pozwanego odpowiedzialności odszkodowawczej. Należy jeszcze za Sądem I instancji zauważyć, że gdyby nie uchwała nr 11, to powodowie w ogóle nie złożyliby wniosku w 1965 roku. Zapewne złożyliby wniosek na podstawie art. 89 (po zmianie - art. 82) ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U.1991.30.127 j.t.), ale miałyby to miejsce w czasie, gdy już wszystkie sporne lokale zmieniły właściciela, a więc wynik postępowania wszczętego na skutek takiego wniosku byłby taki sam, jak to się ostatecznie stało w trybie art. 214 u.g.n.

Wobec twierdzeń skarżących o powinności wydania w 1965 r. decyzji uwzględniającej wniosek należy zauważyć, że teza taka jawi się jako zupełnie dowolna. Pozostaje poza sporem, że wniosek dotyczył budynku wielomieszkaniowego (k.583-584,174), który na dzień 21 listopada 1945 r. składał się z 14 izb (k.72). Przyczyna odmowy uwzględnienia wniosku, wskazująca na fakt, że nie chodzi o dom jednorodzinny, znajdowała więc usprawiedliwienie w treści § 1 pkt 2 uchwały nr 11 Rady Ministrów z 27 stycznia 1965 r. Nie był to też mały dom mieszkalny składający się z 2-4 lokali stanowiących własność spółdzielni budownictwa mieszkaniowego lub odrębną własność różnych osób, o jakim mowa w § 1 pkt 3 uchwały w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (Dz.U.1962.47.228 j.t.).

Wobec negatywnego dla powodów przesądzenia zasady odpowiedzialności, zarzuty dotyczące sposobu ustalenia szkody okazały się bezprzedmiotowe.

Z przedstawionych względów, przyjmując za swoje przytoczone ustalenia Sądu Okręgowego, Sąd Apelacyjny oddalił apelację na podstawie art. 385 k.p.c. Orzeczenie o kosztach za drugą instancję zapadło na podstawie art. 98 k.p.c.