

Sygn. akt I ACa 1968/16

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 20 czerwca 2018 r.**

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Roman Dziczek (sprawozdawca)

Sędziowie: SA Dorota Markiewicz

SO del. Dagmara Olczak - Dąbrowska

Protokolant: Ignacy Osiński

po rozpoznaniu w dniu 06 czerwca 2018 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa A. S.

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 16 sierpnia 2016 r., sygn. akt I C 418/11

**I. zmienia zaskarżony wyrok w punktach:**

**- pierwszym w ten sposób, że oddala powództwo o zapłatę kwoty 721 360 zł (siedemset dwadzieścia jeden tysięcy trzysta sześćdziesiąt złotych) wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 16 sierpnia 2016 r. do dnia zapłaty;**

**- w punkcie trzecim w ten sposób, że ustala, iż powódka ponosi koszty procesu w całości, pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu;**

**II. zasądza od A. S. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii (...) kwotę 10 800 zł (dziesięć tysięcy osiemset złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.**

Dagmara Olczak – Dąbrowska Roman Dziczek Dorota Markiewicz

Sygn. akt I ACa 1968/16

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 28 kwietnia 2011 r. O. G., W. G. (1), C. G. oraz A. S. domagali się zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) łącznie kwoty 18.000.000 zł (osiemnaście milionów złotych) wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia 5 października 2010 r. do dnia faktycznej zapłaty, czyli na rzecz każdego z powodów odpowiednio do ich udziału w spadku, tj.:

a) na rzecz O. G. (1/6 części) kwoty 3.000.000 zł (trzy miliony złotych) wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia 5 października 2010 r. do dnia faktycznej zapłaty,

b) na rzecz W. G. (1) (1/6 części) kwoty 3.000.000 zł (trzy miliony złotych) wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia 5 października 2010 r. do dnia faktycznej zapłaty,

c) na rzecz C. G. (2/6 części) kwoty 6.000.000 zł (sześć milionów złotych) wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia 5 października 2010 r. do dnia faktycznej zapłaty,

d) na rzecz A. S. (2/6 części) kwoty 6.000.000 zł (sześć milionów złotych) wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia 5 października 2010 r. do dnia faktycznej zapłaty,

- a także zasądzenia od pozwanego na rzecz powodów kosztów procesu według przedłożonego na rozprawie spisu kosztów, względnie wobec jego braku według norm prawem przepisanych.

(pozew – k. 2-9v.)

Zarządzeniem z 14 września 2011 r. pozew O. G., W. G. (1) oraz C. G. został zwrócony.

(zarządzenie – k. 71-72)

Jako zdarzenie szkodzące wskazano decyzję Wojewody (...) nr (...) z dnia 31 lipca 1992 r., która decyzją Ministra (...) z dnia 29 marca 2010 r. została uznana za wydaną z naruszeniem prawa.

W odpowiedzi na pozew z 18 listopada 2011 r. pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) wniósł o oddalenie powództwa oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...), w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii (...), stosownie do brzmienia art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 169, poz. 1417 z póź.zm.) w przypadku każdego z rozstrzygnięć.

(odpowiedź na pozew – k. 86-93)

Wyrokiem z dnia 16 sierpnia 2016 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz A. S. kwotę 721.360 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 16 sierpnia 2016 r. do dnia zapłaty; w pozostałym zakresie oddali powództwo oraz ustalił, że powódka A. S. ponosi koszty procesu w 88%, natomiast pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) w 12% pozostawiając szczegółowe wyliczenie tych kosztów referendarzowi sądowemu po uprawomocnieniu się orzeczenia.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Powódka A. S. jest następcą prawnym W. G. (2), który przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) był właścicielem nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), oznaczonej Hip. Nr (...) o powierzchni 381 m<sup>(2)</sup>. W. G. (2) zmarł w dniu 30 grudnia 1950 r., a spadek po nim nabyli: córka M. T., syn Z. G., syn C. G. oraz żona S. G., każde w 1/4 części spadku. (dowód: postanowienie Sądu Powiatowego dla Dzielnicy Warszawa Śródmieście z dnia 22 kwietnia 1952 r., sygn. akt: I Ns II 180/52 – k. 27; pismo procesowe powódki z dnia 20 lipca 2016 r. – k. 301-301v.)

Spadek po S. G. nabyli: córka M. T., syn Z. G. oraz syn C. G., każde z nich w 1/3 części spadku. (dowód: postanowienie Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 8 maja 1991 r., sygn. akt: II Ns 927/91 – k. 29)

Spadek po M. T. nabyła w całości jej wnuczka – A. P., nosząca obecnie nazwisko S.. (dowód: postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa z dnia 7 lutego 1990 r., sygn. akt: I Ns 1434/89 – k. 28)

Spadek po Z. G. nabyli: żona K. G. oraz synowie O. i W. G. (1), każde z nich po 1/3 części spadku. (dowód: postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa z dnia 7 kwietnia 2000 r., sygn. akt: I Ns 679/00 – k. 30)

Spadek po K. G. nabyli synowie O. i W. G. (1), każdy z nich po 1/2 części spadku. (dowód: akt poświadczenia dziedziczenia z dnia 15 kwietnia 2010 r. - Rep. A nr 2902/2010 – k. 31-32)

Z powyższego wynika, iż spadkobiercami W. G. (2), tj. byłego właściciela przedmiotowej nieruchomości są w chwili obecnej następujące osoby:

- a) O. G. – w 1/6 części,
- b) W. G. (1) – w 1/6 części,
- c) C. G. – w 1/3 części,
- d) A. S. - w 1/3 części.

(okoliczność bezsporna)

Nieruchomość położona przy ul. (...) w W., oznaczona Hip. Nr (...) o pow. 381 m<sup>(2)</sup> została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279). Przedmiotowa nieruchomość w dacie wejścia w życie ww. dekretu stanowiła własność W. G. (2). (okoliczność bezsporna)

W dniu 11 kwietnia 1947 r. W. G. (2) zgłosił do protokołu oględzin nieruchomości prośbę o przyznanie mu prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości (...) przy ul. (...). Powyższy wniosek został ponowiony w dniu 12 listopada 1947 r. (dowód: teczka nieruchomości - ul. (...), H.. Nr (...))

Orzeczeniem nr (...) Prezydium (...) (...) W. z dnia 22 stycznia 1951 r. odmówiono W. G. (2) przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości (...) położonej przy ul. (...), oznaczonej H.. Nr (...). (dowód: teczka nieruchomości – ul. (...), H.. Nr (...))

W dniu 14 lutego 1951 r. S. G. złożyła odwołanie od orzeczenia administracyjnego z dnia 22 stycznia 1951 r. do Prezydium (...) (...) W., natomiast pismem z dnia 24 lutego 1951 r. wystąpiła o wstrzymanie wykonania powyższego orzeczenia. Decyzją Ministerstwa (...) nr (...) z dnia 8 czerwca 1951 r. utrzymano w mocy zaskarżone orzeczenie. (dowód: teczka nieruchomości – ul. (...), H.. Nr (...))

Postanowieniem z dnia 20 kwietnia 1956 r. Sąd Powiatowy dla Warszawy – Pragi w Warszawie dokonał wpisu nieruchomości (...) położonej przy ul. (...), oznaczonej H.. Nr (...) na rzecz Skarbu Państwa. (dowód: teczka nieruchomości – ul. (...), H.. Nr (...))

Decyzją nr (...) z dnia 31 lipca 1992 r. Wojewoda (...) stwierdził nabycie przez (...) prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. przy Al. (...) (część dawnej działki H.. Nr (...)) oraz nieodpłatne nabycie własności budynków i urządzeń znajdujących się na tym gruncie. Aktualnym użytkownikiem wieczystym powyższej nieruchomości gruntowej jest (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W.. (okoliczność bezsporna)

Decyzją Nr (...) z dnia 25 sierpnia 2005 r. Minister(...) stwierdził nieważność orzeczenia Prezydium (...) (...) W. z dnia 22 stycznia 1951 r. oraz orzeczenia Ministerstwa (...) z dnia 8 czerwca 1951 r. odmawiającego przyznania W. G. (2) prawa własności czasowej do gruntu (...). Nr (...). (dowód: decyzja Ministra (...) z dnia 25 sierpnia 2005 r. – k. 36-38)

Decyzją Nr (...) z dnia 29 marca 2010 r. Minister (...) stwierdził, że decyzja Wojewody (...) nr(...)z dnia 31 lipca 192 r. w części dotyczącej nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), oznaczonej H.. Nr (...), została wydana z naruszeniem prawa. Decyzją Nr (...) z dnia 9 lutego 2011 r. Minister (...) utrzymał w mocy wyżej wymienioną decyzję.

(dowód: decyzja Ministra (...) Nr (...) z dnia 29 marca 2010 r. – k. 33-35;decyzja Ministra (...) Nr (...)z dnia 9 lutego 2011 r. – k. 39-42)

Decyzją Nr (...) (...) z dnia 18 czerwca 2015 r. Prezydent (...) W. odmówił przyznania A. S., C. G., O. G. oraz W. G. (1) ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu nieruchomości hipotecznej nr (...) oznaczonej obecnie jako część działki ewidencyjnej nr (...) z obrębu (...). (dowód: decyzja Prezydenta (...) W. z dnia 18 czerwca 2015 r. – k. 176-178v.)

Wartość 1 m<sup>(2)</sup> prawa użytkowania wieczystego gruntu (...) położonego w W. przy ul. (...) oznaczonego numerem hip. (...) wchodzącego obecnie w skład działki ewidencyjnej nr (...) z obrębu(...)wg cen aktualnych i stanu nieruchomości na dzień 22 stycznia 1951 r. zarówno uwzględniając ówczesny sposób wykorzystania – funkcja mieszkaniowa jak i przeznaczenie w planie zagospodarowania (warianty A i B opinii uzupełniającej) wynosi 5.680 zł, natomiast przy przyjęciu stanu nieruchomości na 31 lipca 1992 r. i ówczesnie pełnionej funkcji (częściowo zabudowa budynkiem hotelu (...), częściowo ciągi pieszo-jezdne) – 8.603,13 zł. (dowód: opinia biegłego sądowego ds. szacowania wartości nieruchomości z dnia 19 kwietnia 2016 r. – k. 220-240, skorygowana opinią uzupełniającą z dnia 29 czerwca 2016 r. – k. 280-291)

Powyższy stan faktyczny został przez Sąd Okręgowy ustalony przede wszystkim na podstawie dowodów z dokumentów złożonych do akt niniejszej sprawy. Sąd uznał dowody z dokumentów za wiarygodne, albowiem ich autentyczność nie została zakwestionowana przez strony, a ponadto Sąd nie znalazł podstaw do ich podważenia z urzędu. Dowody zaś z dokumentów w postaci decyzji administracyjnych, korzystając z materialnej mocy dowodowej wynikającej z treści art. 244 k.p.c., stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone.

Ponadto Sąd podzielił opinię sporządzoną przez biegłego sądowego A. L.. Zdaniem Sądu, za podstawę ustaleń wartości wycenianego prawa należało przyjąć opinię uzupełniającą, gdyż to w niej w pełniejszym zakresie, jak wyjaśniła biegła na rozprawie 20 czerwca 2016 r., uwzględnione zostało przeznaczenie i możliwości inwestycyjne gruntu.

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że powództwo w niniejszej sprawie było uzasadnione i jako takie podlegało uwzględnieniu w części.

Sąd nie podzielił stanowiska pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) co do legitymacji procesowej czynnej powódki w niniejszej sprawie. Z przedstawionych przez powódkę w toku postępowania dokumentów wynika jej następstwo prawne po W. G. (2), który przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) (Dz. I. Nr 50, poz. 279) był właścicielem nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), oznaczonej Hip. Nr (...). Dodatkowo, z treści złożonych do akt sprawy kopii decyzji administracyjnych wydanych w postępowaniach jednoznacznie wynika, że powódka traktowana była przez organy administracji państwowej jako następca prawny dawnego właściciela nieruchomości, a których to wartości dowodowej strona pozwana nie poddawała w wątpliwość. Nadto wskazał, iż osoby niebiorące udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z naruszeniem prawa określonym w art. 156 § 1 k.p.a. są również uprawnione do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt III CZP 28/12, LEX nr 1241608).

Sąd odwołał się do art. 160 § 1 i 2 k.p.a. Zgodnie bowiem z treścią art. 5 ustawy z dnia 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) wprowadzającej nowe regulacje dotyczące odpowiedzialności za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem władzy publicznej, zmiany nią wprowadzone nie mają zastosowania do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy. Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono zarówno przed, jak i po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10, LEX nr 751460). W konsekwencji stwierdził, że w omawianych przypadkach nie zachodzi konieczność wyczerpania administracyjnego trybu dochodzenia odszkodowania przewidzianego w art. 160 § 4 k.p.a.

Odnosząc się tym samym do podniesionego przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia roszczenia dochodzonego przez powodów stwierdzić należało, że nie zasługiwał on na uwzględnienie. Za ugruntowane w orzecznictwie uznał zapatrywanie, że wymagalność i przedawnienie roszczenia odszkodowawczego wobec Skarbu Państwa przewidzianego w art. 160 k.p.a. zostały uregulowane w szczególny sposób. Chociaż chodzi tu o odpowiedzialność za czyn niedozwolony, nie znajdują zastosowania ogólne przepisy o czynach niedozwolonych i przedawnieniu roszczeń, lecz regulacja szczególna zawarta w art. 160 § 6 k.p.a. (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., sygn. akt III CZP 58/88, OSNC 1989/9/129). Roszczenie o naprawienie szkody wynikające z decyzyjnego (administracyjnego) stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. przedawnia się zatem z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja w przedmiocie takiego stwierdzenia (art. 160 § 6 k.p.a.), bez względu na to, kiedy szkoda powstała (lub się ujawniła).

W dniu 29 marca 2010 r. zapadła ostateczna decyzja Ministra (...), na mocy której stwierdzono, że decyzja Wojewody (...) nr (...) z dnia 31 lipca 1992 r. w części dotyczącej nieruchomości poprzedników prawnych powódki położonej w W. przy ul. (...), oznaczonej Hip. Nr (...), została wydana z naruszeniem prawa i wywołała nieodwracalne skutki prawne w związku z decyzją o odmowie przyznania prawa użytkowania wieczystego gruntu. Powódka wniosła stosowne powództwo o w dniu 28 kwietnia 2011 r. Nie budziło zatem wątpliwości Sądu pierwszej instancji, iż roszczenie powódki w dacie wytaczania niniejszego powództwa nie uległo przedawnieniu.

Przechodząc do meritum sprawy, wobec stwierdzenia nieważności orzeczenia Prezydium (...) (...) W. z dnia 22 stycznia 1951 r. oraz wobec stwierdzenia, iż decyzja Wojewody (...) nr (...) z dnia 31 lipca 1992 r. w części dotyczącej nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), oznaczonej Hip. Nr (...) została wydana z naruszeniem prawa, Sąd pierwszej instancji stwierdził, iż następcy prawnemu właściciela dawnej nieruchomości (...) przysługiwało roszczenie odszkodowawcze w oparciu o przepis art. 160 § 1 i 2 k.p.a.

Zgodnie z treścią art. 160 § 2 k.p.a. do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. W związku z powyższym rzeczą powódki było wykazanie szkody, jej wysokości i bezpośredniego, normalnego związku przyczynowego pomiędzy powstałą szkodą a wydaną z rażącym naruszeniem prawa decyzją administracyjną. Przy czym stwierdzenie przez organ administracyjny, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, przesądza o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 maja 1985 r., sygn. akt II CR 121/85, OSNC 1986/4/53).

W przekonaniu Sądu Okręgowego nie mogło budzić wątpliwości, że strona powodowa na skutek wadliwego orzeczenia administracyjnego Prezydium (...) (...) W. z dnia 22 stycznia 1951 r., a także wskutek decyzji Wojewody (...) z dnia 31 lipca 1992 r., poniosła rzeczywistą szkodę, rozumianą jako powstałą wbrew woli poszkodowanego różnicę między obecnym jego stanem majątkowym (tu – stanem majątkowym następców prawnych), a tym stanem, jaki zaistniałby, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 1957 r., sygn. akt 2 CR 304/57, OSN 1958, nr III, poz. 76; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 1963 r., sygn. akt IH PO 31/63, OSNCP 1964, nr 7-8, poz. 128; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt V CKN 960/00; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2002 r., sygn. akt V CKN 1325/00, LEX nr 75295).

Szkodę rzeczywistą (damnum emergens), jaką poniosła strona powodowa stanowi uszczerbek majątkowy, jaki powstał na skutek niezaspokojenia uprawnienia do przyznania prawa własności czasowej nieruchomości (obecnie prawa użytkowania wieczystego) jej poprzednikowi prawnemu, a której wysokość wyznacza wartość tego prawa.

Niewątpliwym jest, że nie istnieje już możliwość ustanowienia na rzecz powódki prawa użytkowania wieczystego do części nieruchomości oznaczonej Hip. Nr (...), stanowiącej obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...) o powierzchni 381 m<sup>(2)</sup>, położonej przy ul. (...), albowiem została ona trwale rozdysponowana przez (...) na rzecz (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W..

Rozstrzygnięcie o istnieniu adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy tak rozumianą szkodą a zdarzeniem ją powodującym (tj. decyzją Prezydium (...) (...) W. z dnia 22 stycznia 1951 r. oraz decyzją Wojewody (...) nr (...) z dnia 31 lipca 1992 r.) musi być poprzedzone oceną, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004 r., sygn. akt II CK 433/02, LEX nr 163987).

Na tak postawione pytanie Sąd pierwszej instancji odpowiedział przecząco.

Alternatywnym zachowaniem się właściwego organu w odpowiedzi na wniosek złożony na podstawie art. 7 dekretu byłaby decyzja przyznająca prawo własności czasowej gruntu. Przedmiotowy grunt był bowiem objęty Ogólnym Planem Zagospodarowania Przestrzennego. Analiza dokumentów archiwalnych jednoznacznie wskazywała, iż sposób zagospodarowania terenu przedmiotowej nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela nie wykluczał jednoczesnej realizacji założeń obowiązującego wówczas planu zagospodarowania przestrzennego. Sformułowania planu nie mogły zatem stanowić podstawy do ustalenia, iż korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie dało się pogodzić z jego przeznaczeniem. Zgodnie natomiast z aprobowanym przez Sąd Okręgowy orzecnictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, przepis art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. był źródłem obowiązku gminy, a następnie Państwa i odpowiadającego mu uprawnienia byłego właściciela do domagania się ustanowienia prawa w drodze administracyjnej decyzji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1995 r., sygn. akt III ARN 83/94, OSNP 1995/12/142; uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1996 r., sygn. akt OPK 19/96, ONSA 1997/2/56).

Wg Sądu, w postępowaniu sądowym o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem wydaniem decyzji, której nieważność stwierdzono następnie tzw. „decyzją nadzorczą” nie wyeliminowaną z obrotu prawnego, sąd nie jest władny samodzielnie badać i ustalać, czy odmowa przyznania własności czasowej była uzasadniona „planem zabudowania” obowiązującym w chwili wydania tej decyzji. Oznaczałoby to bowiem niedopuszczalne wkroczenie sądu w materię zastrzeżoną dla drogi postępowania administracyjnego i niedopuszczalne poddanie kontroli sądu powszechnego tzw. „decyzji nadzorczej”, stwierdzającej nieważność pierwszej decyzji tzw. „decyzji sprawczej”, z powodu naruszenia art. 7 ust. 2 dekretu (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 2010 r., sygn. akt I CSK 380/09, LEX nr 584186). Z treści natomiast uzasadnienia decyzji Ministra (...) z dnia 25 sierpnia 2005 r. oraz z treści decyzji Ministra (...) z dnia 29 marca 2010 r. w jednoznaczny sposób wynika, że decyzja Prezydium (...) (...) W. z dnia 22 stycznia 1951 r., a także decyzja Wojewody (...) z dnia 31 lipca 1992 r., wydane zostały z rażącym naruszeniem przepisu art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. Powyższe wynikało z faktu, iż przedmiotowymi rozstrzygnięciami odmówiono przyznania żądanego prawa, mimo braku wyjaśnienia i ustalenia w sposób nie budzący wątpliwości, czy korzystanie z powyższej nieruchomości było rzeczywiście sprzeczne z jej przeznaczeniem w obowiązującym wówczas planie zabudowy.

Tym samym – zdaniem Sądu Okręgowego - ocena całokształtu okoliczności sprawy prowadziła do wniosku, że uszczerbek majątkowy po stronie powódki był normalnym następstwem wydania decyzji Prezydium (...) (...) W. z dnia 22 stycznia 1951 r. oraz decyzji Wojewody (...) z dnia 29 marca 2010 r.

Sąd pierwszej instancji nie podzielił poglądów strony pozwanej związanych z prezentowanym przez nią wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2007 r. oraz wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2008 r. oddalającym powództwo wniesione m.in. przez powódkę o zapłatę odszkodowania z tytułu wydania wadliwych decyzji dekretowych Prezydium (...) (...) W. z dnia 22 stycznia 1951 r. oraz Ministra (...) z dnia 8 czerwca 1951 r. Zdaniem Sądu ocena, która została przedstawiona zwłaszcza w kwestii związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją Prezydium (...) (...) W. z dnia 22 stycznia 1951 r., a szkodą poniesioną przez poprzedników prawnych powódki nie zasługuje na uwzględnienie z kilku względów.

W orzeczeniu z dnia 8 sierpnia 2008 r. oraz w poprzedzającym je orzeczeniu z dnia 25 czerwca 2007 r. Sąd Okręgowy, a następnie Sąd Apelacyjny przyjął, iż wadliwa decyzja Prezydium (...) (...) W. z dnia 22 stycznia 1951 r. została wydana nieprawidłowo z uwagi na fakt, iż została skierowana do osoby nie żyjącej w chwili wydawania orzeczenia. W dalszej

kolejności Sąd pierwszej, jak i drugiej instancji stwierdził, iż zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania Nr (...) z dnia 1 października 1949 r. powodom i tak nie zostałyby przyznana własność czasowa.

W ocenie Sądu pierwszej instancji miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Nr (...) z dnia 1 października 1949 r., z uwagi na wady związane z jego publikacją, nigdy tak naprawdę nie wszedł w życie. Badanie kwestii przeznaczenia przedmiotowego gruntu powinno opierać się zatem na planie przedwojennym, tj. na Ogólnym Planie Zabudowania (...) W., zatwierdzonym przez Ministerstwo (...) w dniu 11 sierpnia 1931 r. Pozwany nie wykazał w toku niniejszego postępowania, iż na podstawie planu z 1931 r. poprzednicy prawni powódki nie uzyskaliby prawa użytkowania wieczystego. Biorąc zatem powyższe pod uwagę, Sąd uznał, iż wnioski płynące z wyroków Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2007 r. oraz z wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2008 r. były nieaktualne w toku prowadzenia niniejszego postępowania, a Sąd nie był nimi związany.

Należne powódce odszkodowanie w zakresie *damnum emergens* zostało obliczone w oparciu o dowód z opinii biegłej sądowej A. L., w szczególności w oparciu o opinię uzupełniającą z dnia 1 lipca 2016 r. Sąd uznał, iż miarodajną dla ustalenia wysokości odszkodowania będzie wartość prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej przy ul. (...) w W., stanowiącej działkę ewidencyjną o numerze (...) z obrębu (...) o powierzchni 381 m<sup>( 2)</sup>, a stanowiącej część dawnej nieruchomości (...) oznaczonej numerem hip. (...), według stanu na dzień 22 stycznia 1951 r. z uwzględnieniem przeznaczenia gruntu w planie zagospodarowania przestrzennego aktualnym w tym dniu. Punktem wyjścia dla przyjęcia tej daty była okoliczność, iż to właśnie w tej dacie doszło do całkowitej utraty władztwa nad nieruchomością przez jej właścicieli, a zatem nie mogli oni w żaden sposób decydować ani o sposobie zagospodarowania ani o sposobie przeznaczenia tego gruntu. Moment utraty faktycznego władztwa, tj. moment wydania pierwszej decyzji z dnia 22 stycznia 1951 r. jest więc, w ocenie Sądu, tym momentem, kiedy to poprzednicy prawni powódki utracili swoją nieruchomość i z tą chwilą należy wiązać ustalenie wartości i wysokości szkody.

Mając powyższe na uwadze, dokonując obliczenia zasądzonego powódce odszkodowania, Sąd w pierwszej kolejności przemnożył oszacowaną przez biegłą sądową wartość 1m<sup>2</sup> gruntu (5.680 zł) przez całkowitą powierzchnię przedmiotowej nieruchomości (381m<sup>2</sup>). Otrzymana kwota (2.164.080 zł) została następnie podzielona przez udział (1/3) przysługujący powódce w spadku po zmarłym właścicielu nieruchomości. Tak powstała kwota - 721.360 zł stanowi zatem należność zasądzoną od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powódki A. S..

Odsetki ustawowe z uwagi na odszkodowawczy charakter roszczenia (art. 363 § 2 k.c.) zostały zasądzone od dnia wyrokowania, tj. od dnia 16 sierpnia 2016 r., do dnia zapłaty. Nie zawsze bowiem wymagalność roszczenia jest równoznaczna ze stanem opóźnienia dłużnika, gdyż o opóźnieniu tym można mówić wtedy, gdy dłużnik nie spełnia świadczenia niespornego co do zasady i wysokości, niezwłocznie po wezwaniu przez wierzyciela. W przypadku, gdy ustalenie odszkodowania nastąpiło według cen z chwili wyrokowania, trzeba uznać, że należy się ono w tej wysokości, jeżeli ceny te były wyższe od występujących wcześniej, dopiero od tej chwili. Od chwili zatem ustalenia odszkodowania można mówić o opóźnieniu się dłużnika w zapłacie odszkodowania ustalonego według tych cen i w konsekwencji dopiero od tej chwili można zasądzić od niego odsetki za opóźnienie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt II CSK 635/10, LEX nr 1001288).

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 108 § 1 zdanie drugie k.p.c. Sąd ustalił, iż powódka A. S. wygrała proces w 12%, natomiast pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) w 88%, przy czym pozostawił szczegółowe rozliczenie kosztów procesu Referendarzowi sądowemu po uprawomocnieniu się wyroku.

Z tym rozstrzygnięciem nie zgodził się pozwany, który wniósł apelację.

Zaskarżył wyrok w części objętej punktem pierwszym i trzecim (zasądzającym w części odszkodowanie i orzekającym o kosztach procesu), zarzucając Sądowi pierwszej instancji:

1) naruszenie prawa materialnego:

- art. 160 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c. poprzez przyjęcie, że pomiędzy wadliwą decyzją Wojewody (...) nr (...) z dnia 31 lipca 1992 r. a nie wejściem przedmiotowej nieruchomości do majątku powódki, istnieje wielozłonowy związek przyczynowy, a także przez błędną wykładnię tych przepisów i przyjęcie, że powódka poniosła szkodę,

- art. 1 i art. 2 § 1 k.p.c. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, wbrew nadzorczej decyzji dekretowej, innych nieprawidłowości, niż w niej wskazane,

- art. 160 § 6 k.p.c. poprzez nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia;

2) naruszenie prawa procesowego:

- art. 365 w zw. z art. 233 § 1 k.p.c. poprzez uznanie braku związania wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2008 r., sygn. akt I ACa 1170/07 i poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2007 r., sygn. akt II C 138/06,

- art. 328 § 2 k.p.c. i art. 233 § 1 k.p.c.

3) błąd w ustaleniach faktycznych co do nieobowiązania planu miejscowego z 1 X 1949 r. w dacie 22 stycznia 1951 r. oraz przyjęcie, że obowiązywał plan ogólny zabudowania z 1931 r.

Skarb Państwa wniósł o zmianę wyroku w zaskarżonej części poprzez oddalenie powództwa oraz stosowną zmianę orzeczenia o kosztach procesu i zasądzenie kosztów w postępowaniu apelacyjnym albo uchylenie zaskarżonego wyroku w tej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji i orzeczenia o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja jest usprawiedliwiona.

Zasadniczą kwestią w sprawie było ustalenie, czy zdarzeniem szkodzącym, z którego powódka mogłaby skutecznie wywodzić roszczenie odszkodowawcze były wadliwe decyzje dekretowe z 1951 r., których nieważność stwierdzono w 2005 r., czy tej mogła nią być – w powiązaniu z tymi pierwszymi lub też nie – wadliwa decyzja uwłaszczeniowa z 1992 r., której wadliwość stwierdzono w trybie nadzorczym, w 2010 r.

Sąd Okręgowy przyjął, chociaż tego wprost nie wysłowił, że możliwe jest przyjęcie odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie wadliwej decyzji uwłaszczeniowej z 1992 r., w luźnym powiązaniu z wadliwą decyzją dekretową, pierwotnie szkodzącą, z 1951 r.

Było to stanowisko wadliwe: naruszało art. 160 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 361 k.c., a nadto, w realiach sprawy, naruszało art. 365 k.p.c., albowiem Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2008 r. w sprawie I ACa 1170/07 prawomocnie orzekł o braku odpowiedzialności Skarbu Państwa wywodzonej na podstawie art. 160 k.p.c. z wadliwej decyzji Prezydium (...) w (...) W. z dnia 22 stycznia 1951 r. Nr (...), w której odmówiono byłemu właścicielowi W. G. (2) przyznania własności czasowej do gruntu - nieruchomości położonej przy ul. (...), oznaczonej Nr hip. (...), objętej działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) (Dz. U. Nr 50, poz. 279), a którą, decyzją Ministra (...) z dnia 8 czerwca 1951 r., utrzymano w mocy (w kontekście tego, że decyzją Ministra (...) z dnia 25 sierpnia 2005r., stwierdzono nieważność orzeczenia Prezydium (...) (...) W. z dnia 22 stycznia 1951 r. oraz decyzji Ministerstwa(...) z dnia 8 czerwca 1951 r.)

Zdaniem Sądu Apelacyjnego w niniejszym składzie, zdarzeniem szkodzącym, które mogło rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą za utratę nieruchomości (...) przy ul. (...) w W., mogły być w realiach sprawy tylko wadliwe decyzje z 22 stycznia i 8 czerwca 1951 r., których nieważność stwierdzono w 2005 r., o czym negatywnie, m.in. dla powódki, orzekł Sąd Apelacyjny w powołanym wyroku z 2008 r.. Nie mogła nim być wadliwa decyzja uwłaszczeniowa z 1992 r., której naruszenie prawa stwierdzono w postępowaniu nadzorczym w 2010 r., albowiem ta mogła jedynie

potwierdzać ciąg przyczynowy – skutkowy wywodzony z wadliwej decyzji dekretowej, jednak sama nie kreowała podstaw odpowiedzialności ani nie tworzyła wiążącego sądu cywilnego, ciągu przyczynowo – skutkowego pomiędzy zdarzeniem szkodzącym a szkodą. Ewentualny brak wykazania wadliwości czynności podejmowanych w czasie, gdy funkcjonowała wadliwa decyzja dekretowa, nie oznaczał niemożności ustalenia szkody pozostającej w związku przyczynowym wywodzonym od wadliwych decyzji dekretowych, stosownie do art. 361 k.c.

I. Gwoli uzupełnienia stanu faktycznego, o czym już wspomniano przywołując wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 2008 r., przypomnieć należy, że Sąd ten (za Sądem pierwszej instancji) ustalił, iż plan zagospodarowania przestrzennego dotyczący tego terenu, zgodnie z obwieszczeniem Przewodniczącego (...) W. z dnia 1 października 1949 r. o uchwaleniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przeznaczał teren obejmujący przedmiotowy grunt, pod budynki i urządzenia użyteczności publicznej z pozostawieniem niezabudowanej części terenu urządzonej jako dziedzińce, zieleńce, przejścia piesze do użytku publicznego oraz na drogi wraz z urządzeniami pomocniczymi. Powództwo zaś odszkodowawcze wywodzone z wadliwych decyzji z 1951 r. podlegało oddaleniu, gdyż brak było podstaw do uznania, że powodowie ponieśli szkodę na skutek wydania orzeczeń administracyjnych z 1951 roku, co do których stwierdzono nieważność. Nieważność stwierdzona została bowiem wyłącznie z powodu skierowania decyzji do osoby nieżyjącej. W decyzji z 25 sierpnia 2005 r. stwierdzającej nieważność orzeczeń wskazano, że w obowiązującym w 1951 r. planie zagospodarowania przestrzennego przedmiotowa nieruchomość znajdowała się na terenach przeznaczonych „na drogi wraz z urządzeniami pomocniczymi” oraz „pod budynki i urządzenia użyteczności publicznej z pozostawieniem niezabudowanej części terenu urządzonej jako dziedzińce, zieleńce, postoje i przejścia piesze do użytku publicznego”. Stąd, zdaniem tego Sądu, wniosek b. właściciela o ustanowienie własności nie mógł zostać uwzględniony, z racji niespełnienia przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu. Korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie dało pogodzić się z jego przeznaczeniem według planu zabudowania. Powodowie nie wykazali spełnienia przesłanek z art. 361 § 1 k.c., w tym istnienia związku przyczynowego między szkodą a wydaniem negatywnej decyzji w przedmiocie własności czasowej, oraz samej szkody w rozumieniu art. 160 k.p.a.

Sąd Apelacyjny orzekając w 2008 r. stwierdził, że decyzja nadzorcza Ministra (...) z dnia 25 sierpnia 2005 r. stwierdziła nieważność orzeczenia administracyjnego Prezydium (...) (...) W. z dnia 22 stycznia 1951 r. i utrzymującej je w mocy, decyzji Ministra (...) z dnia 8 czerwca 1951 r., z jednej tylko przyczyny – skierowania orzeczeń z 1951 r. do osoby zmarłej, co wypełnia przesłankę rażącego naruszenia prawa określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zarazem jednak Minister (...) odniósł się do merytorycznych przyczyn odmowy ustanowienia własności czasowej. Dokonując analizy ówczesnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (nr (...) uchwalonego dnia 1.10.1949 r. na podstawie art. 3a ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie (...) i uchwały (...) W. z dnia 4 maja 1948 r.) doszedł do wniosku, że jego treść sprzeciwiała się uwzględnieniu wniosku W. G. (2). Nieruchomość przeznaczona była bowiem w planie na cele publiczne, a istota własności czasowej sprowadzała się w zasadzie do takich uprawnień, jakie przysługiwały właścicielowi (art. 106 ustawy z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe, Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.). Właściciel czasowy mógł korzystać z rzeczy z wyłączeniem innych osób (i nią rozporządzać), co nie było możliwe gdy nieruchomość przeznaczona była w planie zagospodarowanie przestrzennego na szeroko rozumiane cele publiczne.

Sąd Apelacyjny w opisywanym wyroku podzielił ten wywód, zwieńczony stanowczym stwierdzeniem, iż w sytuacji gdy plan miejscowy przeznaczał nieruchomość na cele publiczne (skonkretyzowane), to wyłączona była możliwość przyznania właścicielowi własności czasowej. Znajduje on wsparcie w przytoczonych w uzasadnieniu decyzji wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego : z dnia 6 lipca 2004 r., OSK 352/04 i z dnia 14 lipca 2004 r., OSK 348/04. Dodał też, że tego ustalenia nie może zmienić aktualny tok sprawy z wniosku dekretowego, albowiem organ rozpoznający żądanie weźmie pod uwagę sytuację prawną i faktyczną z chwili rozpoznania wniosku. Dlatego istotne było (i konieczne) jedynie dokonanie oceny, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem.

Odtwarzając prawidłowy ciąg zdarzeń, Sąd Apelacyjny orzekając w 2008 r. stwierdził: w myśl art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, gmina miała obowiązek uwzględnić wniosek o przyznanie własności czasowej, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dawało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Plan zagospodarowania przestrzennego Nr (...), uchwalony w dniu 1 października 1949 r. (MP Nr (...) z dnia 12.10.1949 r., poz. 925) stwierdzał, że przedmiotowa

nieruchomość przeznaczona była „na drogi wraz z urządzeniami pomocniczymi” oraz „pod budynki i urządzenia użyteczności publicznej z pozostawieniem niezabudowanej części terenu urządzonej jako dziedzińce, zieleńce, postoje i przejścia piesze do użytku publicznego”. Z jego graficznego przedstawienia wynika, iż większa część nieruchomości, w tym gruntu zabudowanego przedmiotowym murowanym budynkiem mieszkalnym, przeznaczona była pod drogi wraz z urządzeniami pomocniczymi (k. 354-357), co musiało doprowadzić, w trakcie realizacji planu, do rozbiórki budynku (co nastąpiło w 1975 r.). Plan został on uchwalony na podstawie ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie (...) (Dz.U. Nr 52, poz. 268), która stanowiła regulację szczególną wobec przepisów dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowanym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. Nr 16, poz. 109). Stosownie do art. 14 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. z dniem jej wejścia w życie straciły moc w odniesieniu (...) W. przepisy art. 11 i 13 działu III rozdziału III, IV i V, działu IV i V dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 r. Tym samym stracił także moc art. 30 dekretu, określający tryb uzyskania przez plan mocy obowiązującej. Należy dodać, że plan Nr (...) został ogłoszony w Monitorze Polskim Nr (...) z dnia 12 października 1949 r., poz. (...) i z tą chwilą uzyskał moc obowiązującą, zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie (...).

W takim stanie prawnym i faktycznym Sąd ten uznał, że gdyby decyzja była zgodna z prawem, a więc adresowana była do spadkobierców zmarłego, to również odmawiałaby ustanowienia prawa własności czasowej i odmowa ta byłaby uzasadniona. Prowadziło to do konkluzji, iż powodowie nie ponieśli szkody na skutek wydania nieważnych orzeczeń administracyjnych z 1951 r., bowiem usytuowanie nieruchomości spadkowej wyłączało możliwość uzyskania w stosunku do gruntu prawa rzeczowego i zarazem zachowania własności budynku.

Powyższe uzupełnienie stanu faktycznego sprawy dokonane przez Sąd Apelacyjny w sprawie niniejszej na podstawie znanych sądowni z urzędu danych zawartych w prawomocnym wyroku i jego uzasadnieniu z 2008 r. ma ten skutek, że odmienna ocena skutków zdarzenia szkodzącego w postaci decyzji z 1951 r., w kontekście roszczenia odszkodowawczego, naruszała art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 365 k.p.c., albowiem ten ostatni przepis przesądza o związaniu sądu meriti w niniejszej sprawie, że powódka nie poniosła szkody na skutek decyzji z 1951 r. Stąd zbędne i pozbawione usprawiedliwionej potrzeby było czynienie ustaleń co do skutków i mocy prawnej planów z 1931 r. i 1949 r., skoro kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej z tego tytułu, także co do powódki, została już przesądzona wiążąco również dla sądu w niniejszej sprawie.

II. Zasadniczo już w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego (7 sędziów) z dnia 13 lipca 2016 r. (III CZP 14/16, OSNC 2017/1/1) przesądzono, że kwestia odszkodowania na podstawie art. 361 i art. 363 k.c. w zw. z art. 160 k.p.a., jest ściśle powiązana ze zdarzeniem szkodzącym w postaci wadliwej – nieważnej lub wydanej z naruszeniem prawa – decyzji dekretowej. Stąd konieczność dochodzenia szkody z tym związanej w terminie trzyletnim, stosownie do art. 160 § 6 k.p.c., bez względu na to, że w przypadku decyzji nieważnościowej, wniosek dekretowy „odżywa” i ma swój dalszy bieg.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu tej uchwały opowiedział się za stanowiskiem, że uprawnienie przyznane byłym właścicielom w art. 7 ust. 1 dekretu do złożenia wniosku o przyznanie własności czasowej (użytkowania wieczystego) nie ma charakteru odszkodowawczego i nabycie tego prawa na podstawie art. 7 ust. 2 nie może być kwalifikowane jako naprawienie szkody w postaci restytucji naturalnej. Przemawia za takim poglądem również art. 7 ust. 4, 5 i 8 dekretu, zgodnie z którym uprawnionemu nie przysługiwało prawo wyboru uprawnień, a uprawnienie odszkodowawcze powstawało dopiero w wyniku ostatecznej decyzji odmownej ustanowienia użytkowania wieczystego. Źródłem roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. jest wydanie ostatecznej decyzji odmawiającej przyznania prawa wieczystego użytkowania na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu, która okazała się sprzeczna z prawem w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności. Skutek ex tunc decyzji nadzorczej sprawia, że ponownie aktualizuje się obowiązek organu administracji samorządowej rozpoznania wniosku byłego właściciela złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o przyznanie prawa użytkowania wieczystego oraz zostaje przywrócone prawo własności nieruchomości budynkowej (o ile budynek istnieje). Dopiero ostateczna decyzja wydana w wyniku rozpoznania wniosku może, w razie przyznania prawa użytkowania wieczystego, wyeliminować uszczerbek majątkowy lub ograniczyć go do szkody wynikłej z nienależytego wykonania obowiązku przez gminę lub Państwo, a w razie odmowy przesądzić istnienie przesłanki szkody, jej postaci i wysokości.

Niemniej, 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 postępowania administracyjnego w przedmiocie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego dotyczy etapu wcześniejszego niż powstanie szkody, dotyczącego wykonania zobowiązania gminy przyznania prawa użytkowania wieczystego na warunkach określonych w art. 7 ust. 2 dekretu. Zwrócił na to uwagę notabene Sąd Apelacyjny w wyroku z 2008 r.

Natomiast dochodzenie roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. zostało opisane w art. 160 § 6 k.p.a.; 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. Nie może być przy tym wątpliwości, że skoro mowa tu o nieważności decyzji pierwotnej, ona i tylko ona jest zdarzeniem szkodzącym.

Podobne rozwiązanie, zaakceptowane przez judykaturę, zostało przyjęte w nieobowiązującym już art. 442 § 1 zdanie drugie k.c., zgodnie z którym roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawniało się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę (uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75, i z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05, OSNC 2006, nr 7-8, poz. 114, uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNC 1989, nr 9, poz. 129, i z dnia 26 kwietnia 2005 r., III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 194, oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08, nie publ., z dnia 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13, nie publ., i z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, OSP 2015, nr 5, poz. 44).

Jednakże przyznać trzeba, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiły się odmienne stanowiska odnośnie do określenia źródła szkody poniesionej przez następców właścicieli nieruchomości objętych przepisami dekretu z dnia 26 października 1945 r., którzy definitywnie utracili np. lokale, znajdujące się na tej nieruchomości w wyniku ich sprzedaży przez Skarb Państwa osobom trzecim. Powstaje bowiem wówczas pytanie, z którą wadliwą prawnie decyzją należy łączyć powstanie takiej szkody: z decyzją odmawiającą przyznania własności czasowej (użytkowania wieczystego) niezależnie od tego, że została ona uznana decyzją nadzorczą za nieważną (art. 156 § 1 k.p.a.), czy z decyzją pierwotną o zezwoleniu na sprzedaż lokalu (lokali), która inną decyzją nadzorczą uznana została za wydaną z naruszeniem prawa powodującą nieodwracalne skutki prawne. Nietrudno zauważyć, że jest to także pytanie o możliwość konstruowania adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy odpowiednią wadliwą decyzją administracyjną (deliktem szczególnym), a szkodą wyrządzoną następcom prawnym byłych właścicieli gruntów (...) (art. 361 § 1 k.c.) w sytuacji, w której los prawny prawa własności nieruchomości uzależniony został od sekwencji wadliwych decyzji administracyjnych (zob. np. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16, nie publ.).

Duża grupa orzeczeń Sądu Najwyższego wiąże wyłącznie powstanie szkody z pierwotną wadliwą decyzją o odmowie przyznania własności czasowej (z tzw. decyzją dekretową) przy dostrzeżeniu możliwości uznania także innych decyzji (np. zezwalających na sprzedaż lokalu) jako deliktów administracyjnych. Przyjmuje się wówczas istnienie normalnego związku przyczynowego między „decyzją dekretową” a uszczerbkiem majątkowym osób uprawnionych (art. 361 § 1 k.c.). W orzeczeniach tych niekiedy wprost kwestionuje się argumentację prawną zawartą w rozstrzygnięciach prezentujących stanowisko przeciwne (zob. np. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2016 r., I CSK 5/14 nie publ.). Omawiane stanowisko uzasadnia się m.in. tym, że to właśnie wadliwa „decyzja dekretowa” powoduje szkodę w postaci utraty własności budynku, w którym położne były sprzedawane następnie lokale mieszkalne i w konsekwencji sprzedaż tych lokali przez Skarb Państwa jako nowego właściciela nie ma znaczenia dla powstania szkody polegającej na utracie prawa do własności lokali (tak np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r., I CSK 753/14, nie publ.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r., I KKN 1215/00 nie publ.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/121, nie publ.). W „decyzji dekretowej” dostrzega się

„pierwotne i zasadnicze źródło szkody uprawnionych”, a jednocześnie akcentuje się potrzebę odwołania do koncepcji tzw. wieloczłonowego związku przyczynowego (tak np. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r., I CSK 753/14 nie publ.; uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16 nie publ.). Wskazuje się także na to, że decyzje zezwalające na sprzedaż lokali mają znaczenie jedynie dla powstania nieodwracalnych skutków prawnych uprzedniej decyzji odmawiającej prawa do gruntu, a nie do powstania szkody w postaci pozbawienia prawa własności lokali i części gruntu z nimi związanego (tak np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10.II.2016 r., I CSK 5/14 nie publ.). Co więcej, decyzje te doprowadzają jedynie do zmiany żądania zwrotu lokalu w naturze na żądanie zapłaty ich równowartości, nie wywołują natomiast uszczerbku w majątku powodów (tak np. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16 nie publ.). Oznacza to, że wspomniane „decyzje lokalowe” nie stanowią samodzielnego zdarzenia wyrządzającego szkodę, lecz przypisuje się im dalsze, wtórne konsekwencje prawne.

W nurcie prezentowanej koncepcji interpretacyjnej mieści się m.in. uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15 (OSNC 2016, nr 3, poz. 30), w której stwierdzono, że w razie stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi przyznania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r., źródłem poniesionej przez niego (lub jego następców prawnych) szkody nie jest decyzja zezwalająca na sprzedaż lokalu w budynku położonym na nieruchomości, także w razie stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa. Oczywiście jednak w nurcie tym znajduje się także powołana na wstępie uwagi drugiej, uchwała z 13 lipca 2016 r. (III CZP 14/16).

Sąd Apelacyjny w składzie niniejszym podziela ten ostatni kierunek wykładni, który na gruncie tzw. decyzji sprzedażowych lokali wydanych z naruszeniem prawa, został potwierdzony w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r. (III CZP 46/17). Nie przyznano takim wadliwym decyzjom przymiotu źródła szkody.

Odpowiednio, wadliwość decyzji uwłaszczeniowej z 1992 r. (co przesądziła decyzja nadzorcza z 2010 r.), nie jest źródłem szkody powódki, albowiem ta tkwiła w decyzjach dekretowych z 1951, ale - jak przesądził tutejszy Sąd Apelacyjny w Warszawie w 2008 r. - mimo swej wadliwości, nie skutkowały one rzeczywistą szkodą, w rozumieniu art. 361 i art. 363 k.c.

W konsekwencji tego, nie może być zaakceptowana, odczytywana w sposób odpowiedni, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, (OSNC 2015, nr 5, poz. 60), w której przyjęto, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r., źródłem poniesionej przez niego (i jego następców prawnych) szkody może być także wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości. W każdym razie w takim znaczeniu, w jakim konstrukcja tzw. wieloczłonowego związku przyczynowego miałyby dopuszczać „pośrednie” ogniwo tego związku, za źródło szkody w danych okolicznościach.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zdarzeniem szkodzącym, które mogło rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą za utratę nieruchomości (...) przy ul. (...) w W., mogły być w realiach sprawy tylko wadliwe decyzje z 22 stycznia i 8 czerwca 1951 r., których nieważność stwierdzono w 2005 r., a o czym negatywnie, m.in. dla powódki, orzekł Sąd Apelacyjny w powołanym wyroku z 2008 r.. Nie mogła nim być wadliwa decyzja uwłaszczeniowa z 1992 r., której naruszenie prawa stwierdzono w postępowaniu nadzorczym w 2010 r., albowiem ta mogła jedynie potwierdzać ciąg przyczynowo – skutkowy wywodzony z wadliwej decyzji dekretowej, jednak sama nie kreowała podstaw odpowiedzialności, ani nie tworzyła wiążącego sąd cywilny, ciągu przyczynowo – skutkowego pomiędzy zdarzeniem szkodzącym a szkodą. Notabene, stwierdzenie wydania decyzji z 1992 r. z naruszeniem prawa wynikało tylko z tego względu, że decyzją z 2005 r. Ministra (...) stwierdzono nieważność decyzji dekretowych z 1951 r., a wniosek dekretowy (który „odżył”) miał pierwszeństwo rozpoznania przed wnioskiem o uwłaszczenie.

Dodać także należy, że ewentualny brak wykazania wadliwości czynności administracyjnych podejmowanych w czasie, gdy funkcjonowała wadliwa decyzja dekretowa, nie oznaczał niemożności ustalenia szkody i związku przyczynowego, stosownie do art. 361 k.c., w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie. Gdyby bowiem wadliwe decyzje z 1951 r. były rzeczywistym źródłem szkody, można zasadnie antycypować, że wynik procesu zakończony w 2008 r. byłby inny, niezależnie od tego, że powódka nie dysponowała wówczas decyzją nadzorczą z 2010 r., dotyczącą decyzji uwłaszczeniowej z 1992 r.

III. Z tych wszystkich względów, w uzupełnionym opisie stanu faktycznego oraz przy wskazanej wyżej ocenie prawnej, nie znajdując podstaw i potrzeby do dalszego analizowania zarzutów apelacji, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.

O kosztach procesu w obu instancjach orzeczono na podstawie art. 98 i art. 108 § 1 k.p.c., z tym, że w zakresie kosztów procesu w pierwszej instancji szczegółowe rozliczenie kosztów pozostawiono referendarzowi sądowemu w Sądzie pierwszej instancji.

Wynagrodzenie radcy Prokuraturii (...) w postępowaniu apelacyjnym ustalono wg stawki minimalnej z daty wniesienia apelacji.

Sąd Apelacyjny nie znalazł podstaw do zastosowania art. 102 k.p.c., albowiem nie zachodził szczególny przypadek w sprawie. Powódka była reprezentowana przez fachowego pełnomocnika, pracuje, nie jest nieporadna i podjęła ryzyko procesowe, pomimo że prawomocnie oddalono m.in. jej powództwo odszkodowawcze w 2008 r. w związku z wadliwymi decyzjami dekretoowymi z 1951 r.

SSO (del.) Dagmara Olczak – Dąbrowska SSA Roman Dzięczek SSA Dorota Markiewicz