

Sygn. akt V ACa 304/18

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 stycznia 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Ewa Kaniok (spr.)

Sędziowie: SA Alicja Fronczyk

SO (del.) Elżbieta Wiatrzyk-Wojciechowska

Protokolant: Małgorzata Szmit

po rozpoznaniu w dniu 23 stycznia 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa M. N. i H. J.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. akt II C 722/15

**I. oddala apelację;**

**II. zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz M. N. i H. J. kwoty po 8.100 (osiem tysięcy sto) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.**

Elżbieta Wiatrzyk-Wojciechowska Ewa Kaniok Alicja Fronczyk

**Sygn. akt V ACa 304/18**

## UZASADNIENIE

M. N. i H. J. pozwem z dnia 21 września 2015 r. wniosły o zasądzenie na ich rzecz od Skarbu Państwa – Ministra Infrastruktury i Rozwoju kwot po 2.500.000 zł, tytułem odszkodowania za szkodę wywołaną nierozpoznaniami w terminie ustawowym zgłoszonego roszczenia dekretowego dotyczącego gruntu pochodzącego z dawnej „Tabeli likwidacyjnej wsi C. Nr (...)”, stanowiącego obecnie część działki ewidencyjnej nr (...) o powierzchni 4.084 m<sup>(2)</sup> i wydaniem decyzji o oddaniu tego gruntu w użytkowanie wieczyste Przedsiębiorstwu Państwowemu „Zespołowi Elektrociepłowni (...)” w W., na podstawie decyzji Wojewody (...) Nr (...) z dnia 16 stycznia 1997 r., której nieważność stwierdzona została decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 15 lipca 2014 r. Powódki wskazały, że są spadkobierczyniami w 1/2 części spadku po L. G. (1) – współwłaścicielki 1/2 części ww. nieruchomości.

Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa wniósł o oddalenie powództwa, oraz zasądzenie kosztów procesu na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Podniósł, że powódki nie

wykazały przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa w postaci szkody i związku przyczynowego pomiędzy działaniem wskazanego statio fisci, a szkodą, oraz zarzut przedawnienia roszczenia dotyczącego nierozpoznania wniosku dekretowego.

W piśmie z dnia 2 marca 2016 r. powódki wskazały, że statio fisci Skarbu Państwa w niniejszej sprawie jest Wojewoda (...), oraz że dochodzą odszkodowania z tytułu utraty prawnej możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 7 dekretu (...), a nie za zaniechanie w rozpoznaniu wniosku dekretowego. Powódki wskazały, że ich szkodą jest utrata uprawnienia do ustanowienia prawa własności czasowej do wskazanego w pozwie gruntu, na skutek decyzji uwłaszczeniowej Wojewody (...) z dnia 16 stycznia 1997 r. Związek przyczynowy wyraża się w tym, że gdyby nie owa wadliwa decyzja uwłaszczeniowa, powódki uzyskiwałyby prawo własności czasowej do tego gruntu na podstawie art. 7 dekretu.

Sąd Okręgowy ustalił, że właściwą jednostką organizacyjną Skarbu Państwa jest Wojewoda (...).

Pismem z dnia 24 października 2017 r. powódki rozszerzyły powództwo, w związku z wydaniem opinii przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego, wnosząc o zasądzenie na rzecz każdej z nich kwot po 2.733.199 zł.

**Wyrokiem z dnia 28 lutego 2018 r. Sąd Okręgowy w Warszawie** w punkcie pierwszym zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz M. N. i H. J. kwoty po 1.366.599,50 zł; w punkcie drugim oddalił powództwo w pozostałym zakresie; w punkcie trzecim kosztami procesu obciążył stronę powodową i stronę pozwaną po połowie, przy czym stronę powodową w częściach równych; szczegółowe wyliczenie kosztów pozostawiając referendarzowi sądowemu.

Z ustaleń faktycznych jakie legły u podstaw tego rozstrzygnięcia wynika, że właścicielem nieruchomości w udziale w wysokości  $\frac{1}{2}$  – osady (...), zapisanej w tabeli likwidacyjnej wsi C., powiatu (...), nr (...), o całkowitej powierzchni 8.808,19 m<sup>(2)</sup>, był W. B. (1). Na posiadanej przez niego połowie osady znajdował się dom mieszkalny oraz budynki gospodarcze.

Aktem notarialnym z dnia 2 czerwca 1942 r., Rep. (...), W. B. (1) darował połowę należącej do niego połowy osady z połową wybudowanych przez niego: domu mieszkalnego i budynków gospodarczych oraz połową zasiewów, inwentarzy martwego i żywego oraz z niepodzielną połową wszystkiego tego, co do niego w osadzie należy, swojej córce L. G. (1).

Wyżej wskazana nieruchomość jest położona na obszarze objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) /Dz. U. Nr 50, poz. 279/. Z dniem wejścia w życie powyższego dekretu, czyli z dniem 21 listopada 1945 r., nieruchomość ta przeszła na własność Gminy (...) W.. Z chwilą likwidacji gmin nieruchomość stała się w 1950 r. własnością Skarbu Państwa.

Osada (...) zapisana w tabeli likwidacyjnej wsi C. Nr (...) stanowi obecnie część działki ewidencyjnej nr (...) z obrębem (...) położonej przy ul. (...) w W., stanowiącej własność Skarbu Państwa. Dawna nieruchomość składała się z części północnej i południowej, których łączna powierzchnia wchodząca w skład obecnej działki ewidencyjnej nr (...) wynosi 4.067 m<sup>(2)</sup> (powierzchnia części północnej – 2.148 m<sup>(2)</sup>, natomiast południowej – 1.919 m<sup>(2)</sup>). Aktualnie dla działki ewidencyjnej nr (...) z obrębem (...) Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa prowadzi księgę wieczystą nr (...).

Spadek po W. B. (1), zmarłym w dniu 21 lutego 1954 r., nabyły: żona A. B. (1) w  $\frac{1}{4}$  i córka L. G. (1) w  $\frac{3}{4}$ .

Spadek po A. B. (1), zmarłej w dniu 18 lipca 1963 r., nabyła córka L. G. (1) w całości.

Spadek po L. G. (2) z d. B., zmarłej w dniu 8 maja 1981 r., nabyły córki M. N. i H. J. po  $\frac{1}{2}$  każda z nich.

W. B. (2) i L. G. (1) złożyli w dniu 11 lutego 1949 r. wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości oznaczonej jako „tabela likwidacyjna wsi C. Nr (...)”, na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...). Przed rozpoznaniem powyższego wniosku, Wojewoda

(...) w dniu 16 stycznia 1997 r., działając na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, wydał decyzję Nr (...), stwierdzającą nabycie z dniem 5 grudnia 1990 r. przez Przedsiębiorstwo Państwowe Zespół Elektrociepłowni (...) w W., którego następcą prawnym była w dacie orzekania spółka Elektrociepłowni (...) SA, prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego kompleksem budynków Zespołu Szkół Zawodowych Elektrociepłowni (...), stanowiącego własność Skarbu Państwa, położonego w W. przy ul. (...), o powierzchni 16.938 m<sup>(2)</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna na (...) w obrębie (...). Grunt oddany został w użytkowanie wieczyste do dnia 5 grudnia 2089 r. W uzasadnieniu decyzji Wojewoda wskazał, że decyzją Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 22 maja 1996 r. znak: (...) grunt położony w W. przy ul. (...) przekazany został w użytkowanie Zakładom (...) (poprzednika Elektrociepłowni (...) SA) pod budowę międzyzakładowej zasadniczej szkoły zawodowej z internatem .

Na dzień 16 stycznia 1997 r. działka ewidencyjna nr (...) z obrębu (...) zabudowana była kompleksem budynków Zespołu Szkół Zawodowych Elektrociepłowni (...). Część zabudowań znajdowała się również na części działki stanowiącej dawną nieruchomość zapisaną w „tabeli likwidacyjnej wsi C. nr (...)”.

W czasie wydania przez Wojewodę (...) powyższego orzeczenia na obszarze, na którym znajduje się dawna nieruchomość, obowiązywał Miejscowy Plan Ogólny Zagospodarowania Przestrzennego (...) W., zatwierdzony uchwałą nr (...) Rady (...) W. w dniu 28 stycznia 1992 r. Zgodnie z zapisami tego planu, przedmiotowa nieruchomość znajdowała się na obszarze przeznaczonym pod strefę mieszkaniowo – usługową.

Na podstawie sporządzonej w formie aktu notarialnego umowy sprzedaży i pełnomocnictwa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Rep. (...), Elektrociepłowni (...) SA przeniosła prawo użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości na rzecz (...) sp. z o.o., której następcą prawnym jest (...) sp. z o.o.

Decyzją nr (...) z dnia 13 października 2008 r. Prezydent (...) W. odmówił oddania w użytkowanie wieczyste na rzecz M. N. i H. J. części gruntu pochodzącego z „tabeli likwidacyjnej C. Nr (...)” z uwagi na rozdysponowanie tego gruntu na rzecz osób trzecich. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy przez Wojewodę (...) decyzją nr (...) z dnia 14 stycznia 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 854/12, uchylił decyzję Prezydenta (...) W. z 13 października 2008 r. Nr (...), jak i utrzymującą ją w mocy decyzję Wojewody (...) z dnia 14 stycznia 2010 r. nr (...), zobowiązując jednocześnie organ pierwszej instancji do zawieszenia przedmiotowego postępowania do momentu zakończenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody (...) Nr (...) z dnia 16 stycznia 1997 r. W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że organy nie dokonały oceny wniosku dekretowego w kontekście wszystkich przesłanek wynikających z art. 7 ust. 2 dekretu .

Decyzją nr (...) z dnia 25 lipca 2014 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju, po rozpoznaniu wniosku M. N. i H. J. stwierdził, że decyzja Wojewody (...) z dnia 16 stycznia 1997 r. w części obejmującej grunt pochodzący z dawnej „tabeli likwidacyjnej wsi C. Nr (...)” została wydana z naruszeniem prawa, przy czym nie jest możliwe stwierdzenie nieważności tej decyzji z przyczyny określonej w art. 156 § 2 k.p.a.

W wyniku rozpoznania wniosku dekretowego z dnia 11 lutego 1949 r., decyzją nr (...) z dnia 27 marca 2015 r. Prezydent (...) W. odmówił oddania w użytkowanie wieczyste na rzecz M. N. i H. J. części gruntu pochodzącego z „tabeli likwidacyjnej wsi C. Nr (...)” położonego w W. i stanowiącego obecnie część działki ewidencyjnej nr (...) z obrębu (...), będącej własnością Skarbu Państwa. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że pomimo spełnienia przez dawnych właścicieli wymaganych czynności warunkujących zachowanie praw do gruntu działki ewidencyjnej nr (...) (spełniona została przesłanka, o której mowa w art. 7 ust. 2 dekretu (...)), nie można ustanowić użytkowania wieczystego gruntu na rzecz następczyni prawnych - M. N. i H. J., z uwagi na fakt trwałego rozdysponowania gruntem na rzecz osób trzecich.

Sąd I instancji ustalił, że wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego do części nieruchomości położonej przy ul. (...) w W. stanowiącej dawną „tabelę likwidacyjną nr (...) we wsi C.” o powierzchni 4 067 m<sup>(2)</sup>, znajdującej się w granicach obecnej działki ewidencyjnej nr (...) z obrębem (...), czyli w zakresie, w którym dotyczyła tej nieruchomości decyzja Wojewody (...) z dnia 16 stycznia 1997 r., według jej stanu na dzień 16 stycznia 1997 r., a według cen obecnych, wynosi 5.466.398 zł. Kwota ta nie obejmuje wyceny zabudowań znajdujących się na nieruchomości .

Sąd uznał za wiarygodne opinie biegłych. Sąd Okręgowy ustalił wartość rynkową prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości według stanu na dzień 16 stycznia 1997 r., a według cen obecnych, na podstawie opinii biegłego ds. (...). Opinia tego biegłego rzeczoznawcy została sporządzona zgodnie z opinią biegłego geodety A. B. (2), która ustaliła granice położenia dawnej nieruchomości (...) ujętej w „tabeli likwidacyjnej wsi C. nr (...)” oraz obecnej działki ewidencyjnej, w skład której wchodzi dawna nieruchomość. Biegli odnieśli się do wszelkich zarzutów strony i wyjaśnili wątpliwości co do ich opinii ustnie (biegły geodeta na rozprawie w dniu 13 lutego 2017 r., a biegły ds. wyceny nieruchomości na rozprawie w dniu 14 lutego 2018 r.) Po wydaniu ustnych, uzupełniających opinii przez biegłych, żadna ze stron nie zgłosiła zarzutów do ich opinii. Ostatecznie też żadna ze stron nie wносиła o dopuszczenie dowodu z kolejnej opinii uzupełniającej ani nie wносиła, aby opinię wydał inny biegły ds. wyceny nieruchomości lub geodezji.

Sąd Okręgowy wskazał, że powódki wniosły o przyznanie odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem z naruszeniem prawa decyzji uwłaszczeniowej z dnia 16 stycznia 1997 r. przez Wojewodę (...). Swoją szkodę powódki przedstawiły jako utracone prawo użytkowania wieczystego w udziale w wysokości 1/2 części nieruchomości gruntowej pochodzącej z dawnej „tabeli likwidacyjnej wsi C. Nr (...)” o powierzchni 4 082 m<sup>(2)</sup>, położonej przy ul. (...), w części znajdującej się w granicy obecnej działki ewidencyjnej Nr (...) z obrębem (...).

Sąd wskazał, że kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej organów administracji państwowej za szkodę wyrządzoną decyzją administracyjną reguluje w obecnie obowiązującym stanie prawnym art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., który wszedł w życie w dniu 1 września 2004 r. w następstwie uchwalenia ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Ustawa ta postanowieniem z art. 2 ust. 2 uchyliła art. 160 k.p.a. w całości w jego dotychczasowym brzmieniu. Jednocześnie, zgodnie z art. 5 wspomnianej ustawy nowelizującej z dnia 17 czerwca 2004 r., do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420<sup>1</sup>, art. 420<sup>1</sup> i art. 421 ustawy kodeks cywilny oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 ustawy kodeks postępowania administracyjnego, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Wątpliwości co do stosowania art. 160 k.p.a. zostały rozstrzygnięte w uchwale Sądu Najwyższego, podjętej w składzie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt: III CZP 112/10 (OSNC 2011/7-8/75). W uchwale tej Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

Sąd I instancji wyjaśnił, że w związku z tym zastosowanie w niniejszej sprawie znajdzie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

Zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a., 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 za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. W myśl art. 160 § 3 k.p.a., odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji. W tym ostatnim przypadku roszczenie o odszkodowanie służy w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności.

Zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo

decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a.

W ocenie Sądu każda z powódek wykazała swoje uprawnienia do 1/4 części praw związanych z nieruchomością.

Sąd Okręgowy nie miał wątpliwości także co do legitymacji bierniej Skarbu Państwa – Wojewody (...), która nie była kwestionowana w toku postępowania. Dla porządku wskazał, że podziela pogląd wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego podjętej w składzie 7 sędziów z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt: III CZP 99/06 (OSNC 2007/6/79, Biul.SN 2006/12/6), wskazującej, że Skarb Państwa jest biernie legitymowany w sprawie o naprawienie szkody wynikłej z ostatecznej decyzji administracyjnej, wydanej w okresie, w którym nie istniały jednostki samorządu terytorialnego. Reprezentacja Skarbu Państwa przez Wojewodę (...) wynika z art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. nr 12, poz. 136 ze zm.).

Stwierdzenie nieważności decyzji lub stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa przesądza w zasadzie o bezprawności, natomiast rolą strony jest wykazanie istnienia pozostałych przesłanek uzasadniających odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego, w postaci istnienia szkody, jej wysokości i normalnego związku przyczynowego, między wadliwą decyzją a wskazaną szkodą. Ciężar dowodu w tym zakresie, zgodnie z ogólną regułą wyrażoną w art. 6 k.c., spoczywa na stronie dochodzącej odszkodowania.

Stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa wiąże sąd o tyle tylko, o ile stanowi wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a. (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03), lecz nie przesądza o istnieniu normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a szkodą. 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 wadliwa decyzja była zgodna z prawem.

Za normalne następstwo danego zdarzenia uważa się taki skutek, który zazwyczaj, w zwykłym porządku rzeczy jest konsekwencją tego zdarzenia. W sytuacjach granicznych rozstrzygające znaczenie będzie mieć sędziowskie poczucie prawne”.

Zgodnie z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) W. (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wnioski o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Przy czym gmina uwzględniała wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania.

W ocenie Sądu I instancji powódki wykazały, że wniosek o przyznanie prawa własności czasowej został złożony przez ich poprzedników prawnych w ustawowym terminie i w sposób prawidłowy, a także, że decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 25 lipca 2014 r. stwierdzono wydanie decyzji Wojewody (...) z dnia 16 stycznia 1997 r. z naruszeniem prawa. Bezsporne też między stronami było, że ostatecznie dopiero decyzją z dnia 27 marca 2015 r. Prezydent (...) W. rozpoznał wniosek L. G. (3) z dnia 11 lutego 1949 r., odmawiając jej następcom prawnym ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości.

Sąd był związany decyzją nadzorczą Ministra Infrastruktury z dnia 25 lipca 2014 r. stwierdzającą, że orzeczenie Wojewody (...) z dnia 16 stycznia 1997 r. o uwłaszczeniu Elektrociepłowni (...) nieruchomością będącą przedmiotem wniosku dekretowego i przedmiotem niniejszego postępowania wydanie zostało z naruszeniem prawa, jak i decyzją Prezydenta (...) W. z dnia 27 marca 2015 r., którą oddalono wniosek następców prawnych byłego właściciela o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości będącej przedmiotem sporu.

W chwili wydania przez Wojewodę (...) decyzji uwłaszczeniowej nr (...) z dnia 16 stycznia 1997 r. nie był rozpoznany przez właściwy organ wniosek złożony przez W. B. (1) i L. G. (1) dotyczący przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości oznaczonej jako „tabela likwidacyjna wsi C. Nr (...)”.

W uzasadnieniu decyzji z dnia 27 marca 2015 r. Prezydenta (...) W. wskazano, że brak jest możliwości ustanowienia na rzecz następców prawnych dawnego właściciela prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości z uwagi na fakt rozdysponowania przedmiotową nieruchomością na rzecz osób trzecich. Stwierdzono też, że dawni właściciele spełnili wymagane czynności warunkujące zachowanie praw do gruntu.

Sąd wskazał, że jak wynika z opinii biegłego ds. wyceny nieruchomości, planem obowiązującym w czasie wydania przez Wojewodę (...) decyzji uwłaszczeniowej w dniu 16 stycznia 1997 r. był Miejscowy Plan Ogólny Zagospodarowania przestrzennego (...) W., zatwierdzony uchwałą nr (...) Rady (...) W. w dniu 28 stycznia 1992 r., przewidujący na tym obszarze strefę mieszkaniowo – usługową. Nie można zatem przyjąć, aby korzystanie z gruntu przez dotychczasowych właścicieli nie dało się pogodzić z takim przeznaczeniem gruntu. Uznał zatem, że spełniona została podstawowa przesłanka z art. 7 dekretu (...) i stwierdził, że powódki wykazały bezprawność działania organów publicznych i poniesioną wskutek tego działania szkodę. Wykazany został również adekwatny związek przyczynowy pomiędzy wydaniem wadliwego orzeczenia z dnia 16 stycznia 1997 r. a szkodą powódek.

Sąd wyjaśnił, że skoro rozdysponowanie nieruchomością przez Wojewodę (...) nastąpiło jeszcze przed rozpoznaniem wniosku dekretowego, a korzystanie z nieruchomości poprzez dotychczasowych właścicieli, w dacie rozdysponowania gruntem, dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania, to jedynie niezgodne z prawem orzeczenie administracyjne Wojewody (...) spowodowało, że dotychczasowym właścicielkom nie oddano nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Gdyby organ administracyjny, zamiast niezgodnego z prawem orzeczenia z dnia 16 stycznia 1997 r., wstrzymał się z wydaniem tego orzeczenia do czasu rozpoznania wniosku dekretowego dawnych właścicieli spornej nieruchomości, to wobec spełnienia przez dawnych właścicieli przesłanek z art. 7 dekretu (...), wydanie decyzji uwłaszczającej Elektrociepłowni (...) sporną nieruchomością nie byłoby możliwe, co umożliwiłoby powódkom uzyskanie prawa użytkowania wieczystego tego gruntu. Decyzja uwłaszczeniowa, wobec zaistnienia zmian w rozdysponowaniu nieruchomością spowodowała zatem niemożność ustanowienia po wydaniu decyzji nadzorczych prawa użytkowania wieczystego do tej nieruchomości na rzecz powódek.

Szkodę jakiej doznały powódki stanowi wartość przekazanego przedsiębiorstwu państwowemu w użytkowanie wieczyste przez Skarb Państwa gruntu.

Z tych względów Sąd i instancji powództwo uwzględnił co do zasady. 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.

Ustalając wysokość szkody Sąd przyjął wartość prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości według jej stanu na dzień 16 stycznia 1997 r., czyli na datę wydania niezgodnego z prawem orzeczenia administracyjnego, a według cen obecnych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2015 r., sygn. I CSK 467/14, Lex nr 1655306).

Zgodnie z opinią biegłego A. Z., wartość nieruchomości wynosi 5.466.398 zł. Ustalając wysokość odszkodowania należnego powódkom Sąd pomnożył wskazaną powyżej wartość rynkową prawa użytkowania wieczystego z przysługującymi powódkom udziałami, jakie nabyły w drodze spadkobrania po byłych właścicielach nieruchomości.

Zatem zdaniem Sądu należne odszkodowanie dla powódek wynosi 1.366.599,50 zł (5.466.398 zł x 1/4).

W pozostałym zakresie powództwo ulegało oddaleniu gdyż powódkom przysługiwały jedynie udziały po 1/2 w połowie, a nie w całości nieruchomości.

Sąd I instancji wskazał, że poniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia roszczenia jako oparty na konstrukcji dotyczącej zaniechania w rozpoznaniu wniosku dekretowego był niezasadny, gdyż powódki ostatecznie dochodziły odszkodowania z tytułu utraty prawnej możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w trybie art. 7 dekretu, a nie za zaniechanie w rozpoznaniu wniosku dekretowego. W przedmiotowej sprawie źródłem szkody była decyzja uwłaszczeniowa Wojewody (...) z dnia 16 stycznia 1997 r. i od daty stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa liczyć należy termin przedawnienia roszczeń powódek. Decyzja nadzorcza została wydana w dniu 25 lipca 2014 r. Pozew w niniejszej sprawie został złożony w dniu 21 września 2015 r., a zatem przed upływem 3-letniego terminu przedawnienia roszczeń.

Sąd nie podzielił też zarzutu pozwanego, że powódki przed wszczęciem niniejszego postępowania winny skorzystać z roszczenia o odszkodowanie za grunt w trybie art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Po stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej lub stwierdzeniu wydania takiej decyzji z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.) były właściciel gruntu lub jego następcy prawni mogą wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym na podstawie art. 215 u.g.n., mogą oni również wystąpić o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a. (za szkodę powstałą na skutek wydania decyzji z naruszeniem prawa lub stwierdzenia nieważności takiej decyzji). To do nich należy decyzja, w jakim trybie dochodzą swoich roszczeń. Powódki zdecydowały się dochodzić roszczeń na podstawie art. 160 k.p.a. Stawianie im wymogu złożenia wniosku na podstawie art. 215 u.g.n. przed wystąpieniem z powództwem odszkodowawczym w niniejszej sprawie jest bezpodstawne.

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

**Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany** zaskarżając go w części tj. co do pkt I oraz odpowiednio pkt III i zarzucając naruszenie:

1. art. 6 ustawy z dnia 5 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych w związku z art. XLIX ust. 1 w zw. z art. XXVI przepisów wprowadzających k.c. poprzez ich niezastosowanie;
2. art. 361 § 1 i 2 k.c. poprzez przyjęcie, że brak działań powódek (poprzedników prawnych) od dnia złożenia wniosku dekretowego do dnia wydania decyzji uwłaszczeniowej w 1997 r. nie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą powódek, która została określona jako niemożność ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, ma swe źródło w wydaniu decyzji Wojewody (...) w 16 stycznia 1997 r.;
3. art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) W. w zw. z art. 417 §1 k.c. w zw. z art. 361 k.c. poprzez uznanie, iż odpowiedzialność Skarbu Państwa wywodzona z utraty prawnej możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym, z wydaniem wadliwej decyzji uwłaszczeniowej;
4. art. 442 k.c. w zw. z art. 120 § 1 k.c. w zw. z art. 7 dekretu (...) poprzez uznanie, iż w realiach przedmiotowej sprawy nie doszło do przedawnienia roszczeń powódek i uznanie, iż przepis ten nie znajduje zastosowania w przedmiotowej sprawie;
5. art. 442 k.c. w zw. z art. art. 36 ust. 1 ustawy przepisy wprowadzające w życie ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw poprzez niezastosowanie;
6. art. 160 k.p.a. poprzez przyjęcie, iż przepis ten znajduje zastosowanie w przedmiotowej sprawie.

W konkluzji skarżący wniósł o zmianę wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości, stosowną zmianę rozstrzygnięcia w pkt III w zakresie proporcjonalnego ustalenia wygranej/przegranej Skarbu Państwa i powoda przed Sądem I instancji oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym na rzecz Skarbu

Państwa — Prokuraturii Generalnej RP, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Warszawie do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania apelacyjnego.

**Powódki** wniosły o oddalenie apelacji oraz zasądzenie solidarnie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

**Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

apelacja nie jest zasadna i podlega oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

Ustalenia faktyczne poczynione przez sąd I instancji są prawidłowe i Sąd Apelacyjny przyjmuje je za własne. Prawidłowe są także rozważania prawne zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Chybiony jest zarzut naruszenia art. 6 ustawy z dnia 5 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych w związku z art. XLIX ust. 1 w zw. z art. XXVI przepisów wprowadzających k.c. poprzez ich niezastosowanie.

Powódki doznały szkody na skutek wydania przez Wojewodę (...), z naruszeniem prawa, decyzji uwłaszczeniowej nr (...) z dnia 16 stycznia 1997 r.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2011 r., I CSK 576/09( LEX nr 1050451):

1. art. 6 ust. 1 ustawy z 1956 r. o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych nie ma zastosowania do roszczeń odszkodowawczych, o których mowa w art. 160 § 1 i n. k.p.a.
2. Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

Sąd Apelacyjny trafnie przyjął, iż do zgłoszonych roszczeń odszkodowawczych powódek powinny mieć zastosowanie przepisy art. 160 k.p.a. i nast., gdyż szkoda została wyrządzona w czasie obowiązywania tych przepisów. Istniejące w powyższej materii wątpliwości zostały ostatecznie wyjaśnione przez Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (Biul. SN 2011, nr 3, s. 12), w której przyjęto, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

Zastosowanie w odniesieniu do dochodzonych przez powódki roszczeń przepisów art. 160 § 1 k.p.a. i n. ma ten skutek, że stosowane są one także w zakresie dotyczącym reguł przedawnienia i sposobu ustalania wysokości odszkodowania (art. 160 § 2 k.p.a., art. 160 § 6 k.p.a.). W związku z powyższym chybiony jest zarzut naruszenia art. 442 k.c. w zw. z art. 120 § 1 k.c. w zw. z art. 7 dekretu (...). Powołane przez apelującego przepisy, w realiach przedmiotowej sprawy, nie mają zastosowania. Rację ma sąd I instancji, że nie doszło do przedawnienia roszczeń powódek.

Nieuprawnione są twierdzenia apelującego, że decyzja Wojewody (...) z 16.01.1997r. nie stanowi źródła szkody oraz, że jej wydanie było konsekwencją braku działań zmierzających do rozpoznania wniosku dekretowego.

Decyzja Wojewody rażąco narusza art. 2 ustawy z 29.09.1990r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z uwagi na naruszenie praw powódek, co wyraźnie zostało podkreślone w uzasadnieniu decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 25.07.2014r. stwierdzającej, że decyzja Wojewody (...) z dnia 16.01.1997r. została wydana z naruszeniem prawa (k.21-23). Nierozpoznanie wniosku dekretowego stanowiło o niedopuszczalności wydania przez Wojewodę decyzji stwierdzającej nabycie przez przedsiębiorstwo państwowe prawa użytkowania wieczystego gruntu objętego tym wnioskiem. Gdyby Wojewoda nie naruszył prawa, wniosek poprzedników prawnych powódek o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) przedmiotowego gruntu zostałby



uwzględniony. Powódki ( ich poprzednicy prawni) od dnia złożenia wniosku dekretowego do dnia wydania decyzji uwłaszczeniowej w 1997r. nie miały obowiązku podejmowania jakichkolwiek działań mających na celu przyspieszenie rozpoznania wniosku dekretowego i ich bezczynność w żaden sposób nie wpływa na istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy doznaną przez nie szkodą a wadliwą decyzją Wojewody (...) z dnia 16.01.1997r.

Niemożność zaspokojenia uprawnienia z art. 7 ust. 1 dekretu z 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) W. na skutek bezprawnej decyzji Wojewody z dnia 16.01.1997r. stanowi stratę w rozumieniu art. 361 par. 2 k.c. Gdyby nie wadliwa decyzja uwłaszczeniowa powódki uzyskałyby użytkowanie wieczyste gruntu na podstawie art. 7 dekretu, co potwierdził Prezydent (...) W. decyzją z dnia 27 marca 2015r. nr (...), zatem powódki wykazały związek przyczynowo skutkowy z art. 361 k.c.

Bez znaczenia pozostaje okoliczność, że po 1990r. obowiązek rozpoznania wniosku dekretowego obciążał gminę, albowiem źródłem szkody nie jest przewlekłość postępowania mającego na celu rozpoznanie wniosku dekretowego ale wydanie decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa. Zarzut naruszenia art. 36 ust. 1 ustawy przepisy wprowadzające w życie ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw jest chybiony.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny nie znalazł podstaw do uwzględnienia apelacji i z mocy art. 385 k.p.c. oddali ją. O kosztach procesu za II instancję Sąd Apelacyjny orzekł godnie z zasadą odpowiedzialności za wynik sporu określoną w art. 98 par. 1 i 3 k.p.c.

Elżbieta Wiatrzyk – Wojciechowska Ewa Kaniok Alicja Fronczyk