

Sygn. akt V ACa 335/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 maja 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Edyta Jefimko (spr.)

Sędziowie: SA Bogdan Świerczakowski

SO (del.) Eliza Nowicka-Skowrońska

Protokolant: sekr. sądowy Aneta Walkowska

po rozpoznaniu w dniu 24 maja 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa K. S.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 9 marca 2018 r., sygn. akt II C 577/16

1. oddala apelację;

2. zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz K. S. kwotę 8100 zł (osiem tysięcy sto złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Bogdan Świerczakowski Edyta Jefimko Eliza Nowicka-Skowrońska

V ACa 335/18

UZASADNIENIE

K. S. pozwem skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) domagał się zapłaty kwoty 1.222.200 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za szkodę wyrządzoną w związku z wydaniem z rażącym naruszeniem prawa decyzji: Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej dla D. M. (...) W. Dzielnicowego Zarządu (...) nr(...) z dnia 12 lipca 1966 r., znak: (...), ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego na obecnej działce ewidencyjnej nr (...) z obrębu (...) (...) M. o powierzchni 286 m⁽²⁾ na rzecz Z. i T. C.; Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej dla D. M. (...) W. Dzielnicowego Zarządu (...) nr(...) z dnia 12 lipca 1966 r., znak: (...) ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego na obecnej działce ewidencyjnej nr (...) z obrębu (...) (...) M. o powierzchni 285 m⁽²⁾ na rzecz J. i Z. K.; Naczelnika Dzielnic W.-M. z dnia 29 października 1975 r., znak: (...)(...), zmieniającej decyzję Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej dla D. M. (...) W. Dzielnicowego Zarządu Gospodarki Mieszkaniowej nr (...) z dnia 12 lipca 1966 r., znak: (...), ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego

dodatkowo na obecnej działce ewidencyjnej nr (...) z obrębu (...). (...) M. o powierzchni 108 m⁽²⁾ na rzecz J. i Z. K.. Wnosił również o zasądzenie na jego rzecz od pozwanego zwrotu kosztów procesu.

Skarb Państwa – Wojewoda (...) wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Wyrokiem z dnia 9 marca 2018 r. Sąd Okręgowy w Warszawie:

I. zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz K. S. kwotę 1 038 315 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 9 marca 2018 r. do dnia zapłaty;

II. oddalił powództwo w pozostałym zakresie;

III. rozdzielił stosunkowo koszty procesu pomiędzy stronami, ustalając, że powód winien ponieść koszty procesu w 15 %, zaś pozwany w 85%, pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu.

Powyższy wyrok Sąd Okręgowy wydał na podstawie następujących okoliczności faktycznych i rozważań prawnych.

Nieruchomość położona w W. o łącznej powierzchni 1025m⁽²⁾ przy ulicy (...), oznaczona dawniej jako (...), wchodząca obecnie m. in. w skład działek ewidencyjnych nr (...) z obrębu (...) (powierzchnia 286m⁽²⁾), dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr (...) z obrębu (...) (powierzchnia 285m⁽²⁾), dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr (...) z obrębu (...) (powierzchnia 108m⁽²⁾), dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie prowadzi księgę wieczystą nr (...), stanowiła własność H. S. (1).

Przedmiotowy grunt został objęty w posiadanie przez gminę (...) W. w dniu 16 sierpnia 1948 r., tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym (...) Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego (...) W. z 1948 r. H. S. (1) w dniu 14 lutego 1949 r. złożyła do Zarządu Miejskiego (...) W. (...) wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości. Pomimo nierozpoznania tego wniosku Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej dla D. M. (...) W. Dzielnicowy Zarząd (...) ustanowił:

- decyzją nr (...) z dnia 12 lipca 1966 r., znak (...) na rzecz Z. C. i T. C. prawo wieczystego użytkowania na okres 99 lat obejmujące część nieruchomości przy ul. (...), tj. działkę o pow. 286 m² będącą częścią nieruchomości o dawnym oznaczeniu hipotecznym (...), stanowiącej obecnie działkę nr (...) obrębu (...),

- decyzją nr (...) z dnia 12 lipca 1966 r., znak: (...) w stosunku do obecnej działki nr (...) o powierzchni 285 m² na rzecz J. i Z. K. prawo użytkowania wieczystego.

Natomiast decyzją Naczelnika Dzielnic W.-M. z dnia 29 października 1975 r., znak: (...) zmieniono decyzję Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej dla D. M. (...) W. Dzielnicowego Zarządu (...) nr (...) z dnia 12 lipca 1966 r., znak: (...), ustanawiając prawo użytkowania wieczystego dodatkowo na obecnej działce ewidencyjnej nr (...) o powierzchni 108 m⁽²⁾ na rzecz J. i Z. K..

Sąd Rejonowy w Warszawie postanowieniem z dnia 28 lutego 1984 r., sygn. V Ns 404/84 stwierdził, że spadek po H. S. (1) zmarłej dnia 29 kwietnia 1983 r. nabyli H. S. (2) i G. S. po 1/2 części. Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy postanowieniem z dnia 15 marca 1991 r., sygn. II Ns 568/91 stwierdził, że spadek po H. S. (2) nabyli G. S. i K. S. po 1/2 części. G. S. na mocy umowy darowizny udziału w spadku zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 24 lutego 2014 r. (repertorium A nr(...)) darowała K. S. swoje udziały należnego jej spadku po H. S. (1) i H. S. (2).

Ostateczną decyzją z dnia 29 września 2015 r., znak: (...) Prezydent (...) W. odmówił powodowi ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. przy ulicy (...) ozn. hip. (...) w części wchodzącej w

skład działek ewidencyjnych nr (...) z obrębu (...). (...)W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia organ stwierdził, iż pomimo spełniania warunków z art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) (Dz. U. Nr 50, poz. 279), dalej powoływanego jako: „dekret”, przez nieruchomości, w przedmiotowej sprawie brak było możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego z uwagi na fakt, iż działki nr (...) stanowiące część dawnej nieruchomości hipotecznej (...), są przedmiotem prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz osób trzecich. Organ stwierdził zatem, iż trwale rozdysponowanie nieruchomości w postaci oddania części gruntu w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich i związane z tym zawarcie umowy notarialnej uniemożliwiło ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz następców prawnych byłych współwłaścicieli hipotecznych.

Decyzją z dnia 20 listopada 2013 r., sygn.(...) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, iż decyzja Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej dla D. M. (...) W. Dzielnicowego Zarządu (...) nr (...) z dnia 12 lipca 1966 r. o ustanowieniu na rzecz T. i Z. C. na 99 lat prawa użytkowania terenu położonego przy ul. (...) o pow. 286m⁽²⁾ w części dot. dawnej nieruchomości (...) oznaczona księgą hip. (...) została wydana z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych w postaci ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich.

Decyzją z dnia 20 listopada 2013 r., znak sygn. (...) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, iż decyzja Naczelnika Dzielnic W.-M. z dnia 29 października 1975 r. znak: (...).(…), zmieniająca decyzję Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej dla D. M. (...) W. Dzielnicowego Zarządu Gospodarki Mieszkaniowej nr (...) z dnia 12 lipca 1966 r., została wydana z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

Wartość prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, dawniej oznaczonej jako (...), (obecnie działka nr (...) z obrębu (...)), zgodnie z jej stanem na dzień 12 lipca 1966 r. i według cen aktualnych wynosi 447.295zł.

Wartość prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, dawniej oznaczonej jako (...), (obecnie działka nr (...) z obrębu (...)), zgodnie z jej stanem na dzień 12 lipca 1966 r. i według cen aktualnych wynosi 445.731zł.

Wartość prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, dawniej oznaczonej jako (...) (obecnie działka nr (...) z obrębu (...)), zgodnie z jej stanem na dzień 29 października 1975 r. i według cen aktualnych wynosi 145.289zł.

Podstawą poczynionych przez Sąd Okręgowy ustaleń faktycznych były dowody z dokumentów urzędowych i prywatnych a także opinia biegłego rzeczoznawcy majątkowego - K. Ż..

Sąd Okręgowy uznał powództwo w przeważającej części za uzasadnione.

K. S. domagał się od Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Wojewodę (...), odszkodowania tytułem naprawienia szkody wynikłej z niezyskania prawa użytkowania wieczystego gruntu o łącznej powierzchni 1025m² przy ulicy (...), oznaczonego dawniej jako (...), w skład którego wchodzi obecnie działki ewidencyjne nr (...) z obrębu (...). Jako źródło doznanej szkody wskazywał na fakt wydania z rażącym naruszeniem prawa w roku 1966 i 1975 trzech decyzji administracyjnych, ustanawiających prawo użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości na rzecz osób trzecich. Niezgodność z prawem tych decyzji administracyjnych została stwierdzona decyzjami nadzorczymi Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 20 listopada 2013 r.

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

Sąd Okręgowy uznał, że K. S. jako następca prawny poprzedniej właścicielki przedmiotowej nieruchomości, (swojej babki H. S. (1)), posiadał legitymację czynną w procesie. Natomiast legitymacja bierna przysługiwała Skarbowi Państwa, za którego czynności procesowe w procesie podejmowało statio fisci - Wojewoda (...). Właściwość Wojewody (...) jako statio fisci Skarbu Państwa wynika z domniemania kompetencji zawartego w art. 24 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.).

Należąca do poprzedniczki prawnej powoda przedwojenna nieruchomość była objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...), na podstawie którego grunt tej nieruchomości z dniem 21 listopada 1945 r. przeszedł na własność gminy (...) W., a z dniem 13 kwietnia 1950 r. stał się własnością Skarbu Państwa w oparciu o treść art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130). W dniu 14 lutego 1949 r. H. S. (1) złożyła skutecznie wniosek, na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symboliczny.

Przewidziana w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu konstrukcja prawna wykreowała istniejący po stronie gminy, a później państwa, cywilnoprawny obowiązek ustanowienia prawa własności czasowej, któremu to obowiązkowi odpowiadało cywilnoprawne uprawnienie majątkowe byłego właściciela gruntu do domagania się ustanowienia tego prawa.

Zgodnie z art. 68 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.), organ administracji do którego złożono wniosek o ustanowienie prawa własności czasowej, miał obowiązek rozpoznać sprawę w tym przedmiocie bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie w terminie nie dłuższym niż 5 miesięcy. Pomimo prawidłowego złożenia wniosku oraz istniejącego po stronie właściwego organu obowiązku jego rozpoznania, nie później niż w terminie 5 miesięcy od dnia złożenia, wniosek nie został w tym terminie rozpoznany przez organy gminy, nie został on rozpoznany również w ustawowym terminie w czasie, gdy jego rozpatrzenie znalazło się w kompetencjach Skarbu Państwa.

Rozpoznanie wniosku nastąpiło dopiero decyzją Prezydenta (...) W. z dnia 29 września 2015 r., którą odmówiono powodowi ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. przy ulicy (...) ozn. hip. (...) w części wchodzącej w skład działek ewidencyjnych nr (...) z obrębu (...) (...). Decyzja umotywowana została w ten sposób, iż pomimo spełniania warunków art. 7 ust. 2 dekretu przez nieruchomość, w przedmiotowej sprawie brak było możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego z uwagi na fakt, iż działki nr (...) stanowiące część dawnej nieruchomości hipotecznej (...) są przedmiotem prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz osób trzecich. Organ stwierdził zatem, iż trwale rozdysponowanie nieruchomości w postaci oddania części gruntu w użytkowanie wieczyste na rzecz osób trzecich i związane z tym zawarcie umowy notarialnej uniemożliwia ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz następców prawnych byłych właścicieli hipotecznych

W ocenie Sądu Okręgowego pomiędzy faktem wydania w latach 1966 i 1975 niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych, dotyczących ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, a powstaniem po stronie powoda szkody, (polegającej na utracie prawa własności czasowej części gruntu przedmiotowej nieruchomości), istnieje adekwatny związek przyczynowy.

Stwierdzenie zaistnienia szkody wymagało ustalenia, czy wniosek dekretowy poprzedniczki prawnej powoda zostałby pozytywnie rozpoznany, gdyby nie fakt wydania trzech wymienionych powyżej decyzji naruszających prawo. Sąd I instancji stwierdził, iż z decyzji Prezydenta (...) W. z dnia 29 września 2015 r. wprost wynika, że grunt spełniał przesłanki z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, a jedyną przyczyną nieustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz powoda była okoliczność rozdysponowania terenem na rzecz osób trzecich.

Sąd nie podzielił stanowiska pozwanego, który wskazywał na możliwość zastosowania w sprawie art. 215 u.g.n. Przepis ten reguluje uprawnienia poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych do otrzymania odszkodowania za gospodarstwo rolne na gruntach, które z mocy prawa przeszły na własność najpierw Gminy (...) W., a następnie Skarbu Państwa. Warunkiem koniecznym do uzyskania odszkodowania jest udokumentowanie przez uprawnionych pozbawienia ich faktycznego prawa do władania gospodarstwem po 5 kwietnia 1958 r. oraz że gospodarstwo to było

przez nich prowadzone. Przedmiotowa nieruchomość według wiedzy powoda została odebrana H. S. (1) przed tą datą, a nadto - to do powoda należał wybór trybu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Nieskorzystanie z drogi administracyjnej, w sytuacji, gdy powód nie spełniłby podstawowych przesłanek ustawowych, nie mogło prowadzić do ograniczenia dochodzenia należnych mu roszczeń.

Ustalając wysokość szkody Sąd Okręgowy przyjął wartość prawa użytkowania wieczystego gruntu według stanu na datę wydania poszczególnych niezgodnych z prawem orzeczeń administracyjnych, ale według cen obecnych. W konsekwencji czego powodowi przysługiwało odszkodowanie w wysokości ustalonej przez biegłego, który w wydanej na opinii oszacował: wartość rynkową prawa użytkowania wieczystego gruntu nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) w W., stanowiącego obecnie działki nr (...) z obrębem (...) na kwoty odpowiednio 447.295 zł, 445.731 zł i 145.289 zł, tj. łącznie 1.038.315 zł i taka kwota została zasądzona od pozwanego na rzecz powoda.

W pozostałym zakresie powództwo zostało oddalone jako nieudowodnione co do wysokości wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od daty wyrokowania.

Zważywszy, iż powództwo zostało uwzględnione w części, o kosztach procesu rozstrzygnięto na podstawie art. 100 k.p.c., stosując zasadę stosunkowego rozdzielenia kosztów procesu pomiędzy stronami, stosownie do wyniku procesu. Powód dochodził zasądzenia kwoty 1.222.220zł, zaś powództwo zostało uwzględnione, co do kwoty 1.038.315zł. W konsekwencji Sąd ustalił, że powód winien ponieść koszty procesu w 15 %, zaś pozwany w 85% Szczegółowe wyliczenie tych kosztów pozostawione zostało referendarzowi sądowemu, stosownie do treści art. 108 § 1 zd. 2 k.p.c.

Apelację od orzeczenia Sądu Okręgowego złożył pozwany, zaskarżając wyrok w punktach pierwszym i trzecim na podstawie następujących zarzutów:

1.naruszenia prawa procesowego :

- art. 232 k.p.c. poprzez poczynienie przez Sąd Okręgowy ustaleń faktycznych co do istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności, pomimo braku inicjatywy dowodowej powoda, mającej na celu wykazanie, że w przypadku rozpoznania wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej zgodnie z prawem, wniosek ten zostałby uwzględniony,

-art.233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 244 k.p.c. i art. 245 k.p.c. w wyniku zaniechania dokonania oceny dowodu w postaci kopii wniosku dekretowego z dnia 12 lutego 1949 r., z którego treści wynika , że poprzedniczka prawna powoda nie była w posiadaniu nieruchomości (...) w dniu składania wniosku, a zatem nie spełniała przesłanek z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu.

2.naruszenia prawa materialnego, polegającego na niewłaściwym zastosowaniu art. 160 § 1 i § 2 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 k.c. oraz z art. 7 ust. 1 dekretu, skutkującego przyjęciem, iż istnieje związek przyczynowy pomiędzy decyzjami w sprawie ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich, a szkodą w postaci utraty praw do gruntu w sytuacji, gdy strona powodowa nie udowodniła, że jej wniosek o przyznanie prawa własności czasowej zostałby uwzględniony.

W oparciu o powyższe zarzuty apelujący domagał się zmiany wyroku w zaskarżonej części poprzez oddalenie powództwa w całości wraz z obciążeniem strony powodowej kosztami postępowania oraz zasądzenia od powoda na rzecz strony pozwanej kosztów postępowania apelacyjnego, ewentualnie uchylenia wyroku w zaskarżonej części i przekazania w tym zakresie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie jest zasadna.

Istota zarzutów apelacyjnych, i to zarówno dotyczących naruszenia przepisów prawa procesowego, jak i prawa materialnego, wymaga aby w pierwszej kolejności rozstrzygnąć zagadnienie dopuszczalności badania przez sąd cywilny, (w procesie o odszkodowanie za szkodę doznaną wskutek wydania niezgodnej z prawem decyzji

administracyjnej), czy odmowa przyznania prawa własności czasowej była uzasadniona także z innych przyczyn niż wskazane w prawomocnej negatywnej decyzji organu administracji, jaka zapadła w wyniku rozstrzygnięcia wniosku.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie budzi wątpliwości, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy zdarzeniem mającym wpływ na istnienie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a wadliwą decyzją może być wyłącznie ostateczna decyzja odmawiająca ustanowienia własności czasowej zapadła po stwierdzeniu wydania z naruszeniem prawa decyzji stanowiących podstawę dochodzonego roszczenia. Decyzja taka przesądza bowiem, że prawo własności czasowej nie powinno być przyznane (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, OSNC-ZD 2010/1/22 i z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, Lex nr 163987).

Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił, na podstawie dowodu z dokumentu w postaci decyzji Prezydenta (...) W. z dnia 29 września 2015 r., znak: (...), iż przyczyną odmowy ustanowienia na rzecz powoda prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. przy ulicy (...) ozn. hip. (...) w części wchodzącej w skład działek ewidencyjnych nr (...) z obrębem (...), pomimo spełniania warunków z art. 7 ust. 2 dekretu, był fakt, iż działki nr (...) stanowiące część dawnej nieruchomości hipotecznej (...) stanowią przedmiot prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz osób trzecich.

Pomimo to pozwany w apelacji zarzucił, że poprzedniczka prawna powoda nie spełniała przesłanek z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, ponieważ w chwili złożenia wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej nie była w posiadaniu nieruchomości (...).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu 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 sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Z treści art. 7 ust. 2 dekretu wynika, że gmina, (a po wejściu w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej / Dz. U. Nr 14, poz. 130/) - Państwo, uwzględniała wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela, będącego osobą fizyczną, dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania.

Dotychczas za ugruntowany w orzecznictwie należy uznać pogląd, że na gminie, a później na Państwie, ciążył obowiązek przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej albo użytkowania wieczystego gruntu, jeżeli nie zachodziły przeszkody wskazane w przytoczonych powyżej przepisach. Obowiązkiem temu odpowiadało prawo majątkowe, uprawnienie byłego właściciela i roszczenie o ustanowienie prawa własności czasowej gruntu (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004/1/4, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1995 r., III ARN 83/94, OSNAPUS 1995/2/142 oraz uchwała składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00, OSNA 2001/2/60).

Uprawnienie byłego właściciela i obowiązek gminy lub Państwa mają charakter cywilnoprawny, ale realizacja tego uprawnienia dokonywana jest w toku postępowania administracyjnego, przez wydanie konstytutywnej decyzji administracyjnej. Niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie obowiązku przez gminę lub Państwo, naruszające uprawnienie byłego właściciela i pozbawiające go wartości lub obniżające jego wartość, uznawane jest za zdarzenie powodujące straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. i tym samym szkodę rzeczywistą w znaczeniu art. 160 § 1 k.p.a., który to przepis stanowi podstawę roszczeń poszkodowanego w przypadku, gdy ostateczna decyzja administracyjna będąca źródłem szkody została wydana przed dniem 1 września 2004 r. (por. uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75).

Sąd Apelacyjny, w składzie rozpoznającym apelację, podziela stanowisko judykatury, że sąd powszechny nie jest władny do kwestionowania ostatecznych decyzji administracyjnych, i to nawet gdy decyzje te dotknięte są wadami. Nie może zatem podważać ich istoty, chyba, że decyzja jawi się jako nieistniejąca lub okazuje się bezwzględnie nieważna, czyli godząca w samą istotę aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna, np. niewydanie go przez organ administracyjny (por. uchwała Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów - zasada prawna z dnia 8 lutego 1971 r.,

III CZP 74/70, OSNC 1971/7-8/121, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 28/09, Lex nr 508951, wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09, OSNC 2010/7-8/115; z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 202/11, Lex nr 863904; z dnia 10 sierpnia 2017 r., I CSK 30/17, Lex nr 2352155, z dnia 5 czerwca 2009 r., I CSK 504/08, Lex nr 511981 oraz z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 332/10, OSNC-ZD 2012/B/35). Jednak sytuacja taka nie zachodzi w rozpoznawanej sprawie, gdyż wydana przez Prezydenta (...) W. decyzja o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) nie jest dotknięta tak rażącoymi wadami.

Sąd w postępowaniu cywilnym jest związany ostateczną decyzją administracyjną, czyli ma obowiązek uwzględnić stan prawny wynikający z osnowy ostatecznej decyzji administracyjnej, który stanowi element stanu faktycznego sprawy. Sąd nie może zatem pominąć tego stanu ani inaczej odnieść się do niego niż uczynił to organ administracyjny. Związanie to ma miejsce niezależnie od treści uzasadnienia decyzji, ponieważ w zakresie objętym treścią rozstrzygnięcia jest ona - bez względu na motyw jej podjęcia - wyrazem stanowiska organu administracji publicznej. W odniesieniu do decyzji negatywnej odmawiającej ustanowienia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) istotne znaczenie ma określenie przyczyny odmowy uwzględnienia wniosku i tylko o tyle zachodzi potrzeba sięgnięcia przez sąd do jej uzasadnienia. Taka sama sytuacja ma miejsce w odniesieniu do ustalania mocy wiążącej wyroku sądu oddalającego powództwo, uregulowanej w art. 365 § 1 k.p.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2014 r., I CSK 419/13, Lex nr 1523435).

Stan prawny wykreowany przez decyzje nadzorcze Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z:

- dnia 20 listopada 2013 r., sygn.(...) stwierdzającą, iż decyzja Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej dla D. M. (...) W. Dzielnicowego Zarządu (...) nr (...) z dnia 12 lipca 1966 r. o ustanowieniu na rzecz T. i Z. C. na 99 lat prawa użytkowania terenu położonego przy ul. (...) o pow. 286m⁽²⁾ w części dot. dawnej nieruchomości (...) oznaczonej księgą hip. (...) - została wydana z naruszeniem prawa,

-z dnia 20 listopada 2013 r., znak sygn. (...) stwierdzającą, iż decyzja Naczelnika Dzielnicy W.-M. z dnia 29 października 1975 r., znak: (...), zmieniająca decyzję Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej dla D. M. (...) W. Dzielnicowego Zarządu Gospodarki Mieszkaniowej nr (...) z dnia 12 lipca 1966 r. - została wydana z naruszeniem prawa,

oraz decyzję Prezydenta (...) W. z dnia 29 września 2015 r., odmawiającą ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. przy ulicy (...) ozn. hip. (...) w części wchodzącej w skład działek ewidencyjnych nr (...) z obrębu (...)

wskazuje, że nie istnieje decyzja administracyjna odmawiająca przyznania poprzednim właścicielom nieruchomości prawa własności czasowej (prawa użytkowania wieczystego) do gruntu z powodu braku przesłanek objętych art. 7 ust.1 i 2 dekretu, jak też, że obecnie wykluczone jest ustanowienie takiego prawa.

Za nietrafne należy uznać stanowisko apelującego, iż sąd cywilny jest w rozpoznawanej sprawie uprawniony do samodzielnego ustalenia, że prawo własności czasowej nie podlegało przyznaniu powodowi, ale z innych przyczyn niż podane przez organ administracji publicznej w decyzji z dnia 29 września 2015 r. Zaaprobowanie poglądu pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) oznaczałoby przyjęcie, że sąd posiada kompetencje do rozstrzygania kwestii przekazanych do decyzji wyłącznie organowi administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (art. 7 dekretu).

Gdyby Sąd Apelacyjny dopuścił badanie tych kwestii w procesie cywilnym i podzielił pogląd skarżącego (o niespełnieniu przesłanek z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu przez poprzedniczkę prawną powoda), to tym samym doszłoby do niedozwolonego samodzielnego wykreowania przez sąd zdarzenia celem wykorzystania go jako mającego znaczenie dla istnienia związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem mogącym wyrządzić szkodę a szkodą (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 28/09, Lex nr 508951). Jest to niedopuszczalne, ponieważ rozpoznanie wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej podlega wyłącznej kompetencji organów

administracji publicznej, (należy do drogi administracyjnej), a sąd powszechny nie ma ustawowego umocowania do sprawowania kontroli decyzji administracyjnych.

Nie doszło więc do naruszenia przez Sąd Okręgowy, wskazanych w apelacji, przepisów prawa procesowego, gdyż nie było podstaw do obciążania powoda obowiązkiem wykazywania, że wniosek jego poprzedniczki prawnej spełniał przesłanki z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu. W konsekwencji należało stwierdzić, że do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego Sąd pierwszej instancji w sposób właściwy zastosował przepisy prawa materialnego w postaci art. 160 § 1 i § 2 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 k.c.

Wobec bezzasadności apelacji Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 385 k.p.c., orzekł o jej oddaleniu.

O kosztach postępowania apelacyjnego rozstrzygnięto na podstawie art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 oraz § 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, zasądzając od pozwanego na rzecz powoda tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego kwotę 8 100 zł.

Bogdan Świerczakowski Edyta Jefimko Eliza Nowicka-Skowrońska