

Sygn. akt V ACa 454/18

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 lipca 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia SA Przemysław Kurzawa

Sędziowie: SA Alicja Fronczyk

SA Edyta Jefimko (spr.)

Protokolant: Małgorzata Szmit

po rozpoznaniu w dniu 11 lipca 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa J. P. (1), E. P. (1) i L. Z.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II C 812/16

**I. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że:**

***1.w punkcie pierwszym zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz J. P. (1), E. P. (1) i L. Z. kwoty po 279 031, 50 zł. (dwieście siedemdziesiąt dziewięć tysięcy trzydzieści jeden złotych pięćdziesiąt groszy) wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 5 kwietnia 2018 r. do dnia zapłaty***

***2.w punkcie drugim ustala, że pozwany ponosi koszty procesu w całości, pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu w Sądzie Okręgowym w Warszawie,***

***II. zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz J. P. (1) i E. P. (1) kwoty po 18 002 zł (osiemnaście tysięcy dwa złote), a na rzecz L. Z. kwotę 22 052 zł (dwadzieścia dwa tysiące pięćdziesiąt dwa złote) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.***

Alicja Fronczyk Przemysław Kurzawa Edyta Jefimko

**Sygnatura akt V ACa 454/18**

## UZASADNIENIE

J. P. (1), E. P. (1) oraz L. Z. wniosły o zasądzenie od Skarbu Państwa – Wojewody (...) początkowo kwot po 163.350 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty, a po rozszerzeniu powództwa kwot po 279 031,50 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty – tytułem naprawienia

szkody wyrządzonej na skutek wydania w dniu 7 sierpnia 1963 r. przez Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W.-M. z rażącym naruszeniem prawa decyzji administracyjnej nr (...), orzekającej o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), oznaczonej jako działka ewidencyjna nr (...) obręb (...) o powierzchni 297 m<sup>(2)</sup>, wchodzącego w skład dawnej nieruchomości o numerze hipotecznym nr (...), a nadto o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na pozew Skarb Państwa – Wojewoda (...) wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Pozwany zakwestionował powództwo tak co do zasady, jak i co do wysokości.

Wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2018 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo, ustalając, że powódki ponoszą w częściach równych koszty procesu w całości, zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu, pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu.

***Powyższy wyrok Sąd Okręgowy wydał na podstawie następujących ustaleń faktycznych i wniosków.***

Niezabudowana nieruchomość (...), położona obecnie przy ul. (...) o powierzchni 297 m<sup>(2)</sup>, pochodząca z dawnej nieruchomości oznaczonej numerem hipotecznym (...), stanowiąca obecnie część działki ewidencyjnej nr (...) z obrębu (...), była współwłasnością H. P. ((...) P.) w 1/2 części oraz jej dzieci J. i R. P. ((...) P.) oraz Z. K. – w częściach równych.

Spadek po R. P. ((...) P.) nabyli: H. P. ((...) P.) w 2/8 częściach oraz Z. Z. i J. P. (2) ((...) P.) po 3/8 części. Spadek po H. P. ((...) P.) nabyli: Z. Z. oraz J. P. (2) po 1/2 części. Spadek po J. P. (2) nabyły: E. P. (2) i Z. Z. w 1/2 części. Spadek po E. P. (2) nabyła w całości E. Z.. Spadek po Z. Z. nabyły: J. P. (1), L. Z. i E. P. (1) – po 1/3 części. Spadek po E. Z. nabył P. F. w całości.

Dawni współwłaściciele nieruchomości w dniu 29 kwietnia 1948 r. wystąpili z wnioskiem o przyznanie im prawa własności czasowej do przedmiotowego gruntu. Z dniem 16 sierpnia 1949 r. nieruchomość została objęta w posiadanie przez Gminę (...) W..

Decyzją nr (...) z dnia 7 sierpnia 1963 r. Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W.-M. przyznało D. i S. B. prawo użytkowania wieczystego niezabudowanego gruntu położonego w W. przy ul. (...), oznaczonego wówczas jako dz. nr (...), a obecnie jako działka ewidencyjna nr (...) obręb (...), o powierzchni 297 m<sup>(2)</sup>. W wykonaniu powyższej decyzji, umową notarialną z 8 listopada 1963 r. (Rep. nr A/b-V-(...)) ustanowiono użytkowanie wieczyste gruntu na rzecz D. i S. B., a następnie dokonano wpisu tego prawa w księdze wieczystej nr KW (...). Po małżonkach D. i S. B., użytkownikiem wieczystym przedmiotowej nieruchomości stała się B. B..

Wniosek dekretowy, złożony przez poprzedników prawnych powódek, został rozpoznany odmownie przez Prezydenta (...) W. decyzją nr (...) z dnia 25 sierpnia 2004r. (znak (...)), mocą której organ administracyjny odmówił przyznania następcom prawnym dawnych współwłaścicieli nieruchomości, tj. J. P. (1), L. Z., E. P. (1) oraz E. Z. prawa własności czasowej do gruntu położonego przy ul. (...) oznaczonej nr hip. (...). W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że doszło do trwałego rozdysponowania gruntem na rzecz osób trzecich, co uniemożliwiło ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz spadkobierców.

Następnie spadkobiercy byłych współwłaścicieli nieruchomości wystąpili z wnioskiem o stwierdzenie, iż decyzja Prezydenta (...) W. nr (...) z dnia 25 sierpnia 2004 r. (znak (...)) została wydana z naruszeniem prawa. Wniosek ten został rozpoznany decyzją SKO w W. z dnia 4 listopada 2005 r. (KOC (...)) odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st W. nr (...) z dnia 25 sierpnia 2004 r. (znak (...)). Decyzja z 4 listopada 2005r. została utrzymana w mocy decyzją tego samego organu z dnia 19 lutego 2007r. (KOC (...)). Wojewódzki Sąd Administracyjny prawomocnym wyrokiem z dnia 13 listopada 2007r. oddalił skargę na decyzję SKO w W. z dnia 19 lutego 2007r. (sygn. akt I SA/Wa 832/07).

J. P. (1) wystąpiła do (...) W. D. M. z żądaniem udostępnienia danych dotyczących rozdysponowania gruntu, stanowiącego własność jej poprzedników prawnych. Urząd (...) W. D. M. w dniu 4 maja 2015 r. udzielił informacji we wskazanym powyżej zakresie. Powodowie następnie wystąpili do Samorządowego Kolegium w W. z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji nr (...) Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W.-M. z dnia 7 sierpnia 1963 r. Decyzją z dnia 2 grudnia 2015 r. SKO w W. stwierdziło, że decyzja Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W.-M. nr (...) z dnia 7 sierpnia 1963 r. o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), działka ewidencyjna nr (...) z obrębu (...), o powierzchni 297 m<sup>(2)</sup>, wchodząca w skład dawnej nieruchomości hipotecznej nr (...), została wydana z rażącym naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych. Na mocy decyzji nr (...) z dnia 17 maja 2016 r., wydanej przez Zarząd D. M. (...) W., doszło do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu w prawo własności nieruchomości.

Wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni 297m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr (...) z obrębu (...), położonego w W. przy ul. (...), według stanu nieruchomości na dzień 7 sierpnia 1963 r. i cen z 6 lipca 2017 r. wyniosła 1.116.126 zł.

Podstawą poczynionych przez Sąd Okręgowy ustaleń faktycznych były dowody z dokumentów oraz opinia biegłego sądowego S. S.. Strony nie kwestionowały autentyczności i prawdziwości dowodów z dokumentów. Sąd podzielił również wnioski opinii biegłego, uznając je za spójne i zgodne z zasadami logiki oraz doświadczenia życiowego. Dodatkowo forma i treść wydanej opinii spełniała wymogi określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Sąd Okręgowy uznał powództwo w całości za bezzasadne.

Powódki dochodziły odszkodowania za szkodę powstałą w ich majątku, na skutek decyzji z dnia 7 sierpnia 1963 r., orzekającej o oddaniu nieruchomości stanowiącej, przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, z późn.zm.) - dalej powoływanej jako: „dekret”, własność ich poprzedników prawnych, która to decyzja została uznana za wydaną z naruszeniem prawa orzeczeniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 2 grudnia 2015 r.

Podstawę prawną powództwa stanowił art. 160 k.p.a., znajdujący zastosowanie w rozpoznawanej sprawie zgodnie z treścią art. 5 ustawy z 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1692). 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 bowiem zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

Decyzja, która przez właściwy w tej sprawie organ została uznana za wydaną z rażącym naruszeniem prawa, zapadła przed dniem 1 września 2004 r., czyli przed uchyleniem przepisu art. 160 k.p.a., natomiast wydanie decyzji nadzorczej miało miejsce w dniu 2 grudnia 2015 r., a więc po wskazanej dacie granicznej, co implikowało przyjęcie przez Sąd Okręgowy, za podstawę prawną żądania zgłoszonego przez powódki, przepisu 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.

Wątpliwości Sądu I instancji nie budziła kwestia legitymacji procesowej stron. Powodowie wykazali legitymację procesową czynną jako spadkobiercy poprzednich właścicieli przedmiotowej nieruchomości, co potwierdzają stosowne postanowienia w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku. Natomiast pozwany Skarb Państwa był biernie legitymowany w sprawie, która dotyczy naprawienia szkody wynikłej z ostatecznej decyzji administracyjnej, o której

mowa w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn.zm.) także wtedy, gdy stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa, nastąpiło po dniu 26 maja 1990 r. Właściwym statio fisci był Wojewoda (...), co do którego zachodzi domniemanie kompetencji z art. 24 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, z późn. zm.).

Strona pozwana w odpowiedzi na pozew podniosła zarzut przedawnienia zgłoszonych w pozwie roszczeń.

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. Kierując się brzmieniem art. 160 § 6 k.p.c., Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że początek biegu terminu przedawnienia należało liczyć od wydania decyzji nadzorczej stwierdzającej, iż decyzja z dnia 7 sierpnia 1963 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Powódki jasno i precyzyjnie wskazały, iż to w decyzji z 7 sierpnia 1963 r. upatrują źródła szkody i uszczerbku majątkowego i to od daty decyzji nadzorczej stwierdzającej wadliwość pierwotnego orzeczenia należało liczyć początek biegu terminu przedawnienia, tj. od dnia 2 grudnia 2015 r.

Powódki występując z przedmiotowym pozwem, przerwały skutecznie (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.), biegnący termin przedawnienia. Pozew został bowiem złożony do Sądu w dniu 14 października 2016 r., a tym samym powódki dochowały trzyletniego terminu liczonego od daty wydania decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdzającej, iż wydanie decyzji administracyjnej nastąpiło z naruszeniem prawa. W konsekwencji, podniesiony zarzut przedawnienia Sąd Okręgowy uznał za bezzasadny.

W świetle powołanego art. 160 k.p.a. w zw. z art. 361 k.c., jako przesłanki odpowiedzialności cywilnej organu administracji publicznej wystąpić muszą kumulatywnie: 1) szkoda, 2) zdarzenie powodujące szkodę, tj. wydanie ostatecznej decyzji, której niezgodność z prawem została stwierdzona we właściwym postępowaniu, 3) adekwatny związek przyczynowy między zdarzeniem powodującym szkodę, a zaistniałą szkodą.

Analizując, czy powódki wykazały zaistnienie powyższych przesłanek, Sąd Okręgowy stwierdził, iż, niezgodna z prawem decyzja z dnia 7 sierpnia 1963 r., nie stanowi źródła szkody doznanej przez powódki.

Z dniem wejścia w życie dekretu, tj. w dniu 21 listopada 1945 r., grunt nieruchomości, którego właścicielami byli poprzednicy prawni powódek, przeszedł - na podstawie przepisu zawartego w art. 1, na własność gminy (...) W.. Zgodnie z art. 7 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 6 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. Przy czym gmina uwzględniała wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania.

Przewidziana w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu konstrukcja prawna kreuje 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. Podkreślić przy tym należy, że w świetle art. 68 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. 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 6 miesięcy.

Z ustalonych w sprawie okoliczności wynikało, że poprzednicy prawni powódek w dniu 29 kwietnia 1948 r. złożyli wniosek o ustanowienie prawa własności czasowej z dochowaniem przewidzianego w dekrete 6 – miesięcznego terminu. Fakt skutecznego i prawidłowego złożenia wniosku potwierdził również rozpoznający ten wniosek Prezydent

(...) W.. Wniosek ten został jednak rozpoznany dopiero w dniu 25 sierpnia 2004 r. przez Prezydenta (...) W., a zatem po upływie 56 lat.

W okresie pomiędzy złożeniem wniosku dekretowego, a jego rozpoznaniem zapadła, wydana z rażącym naruszeniem prawa, decyzja z dnia 7 sierpnia 1963 r. ustanawiająca prawo użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich. Gdy wniosek został ostatecznie rozpoznany, jego uwzględnienie nie było możliwe, a to z uwagi na uprzednie oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

W ocenie Sądu Okręgowego szkoda, polegająca na utracie przez powódki prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu nie jest wynikiem decyzji z dnia 7 sierpnia 1963 r., a rezultatem zaniechania rozpoznania wniosku dekretowego w ustawowym terminie. Wskazana decyzja jedynie pośrednio odnosiła się do sytuacji prawnej poprzedników prawnych powódek. Nie byli oni bowiem jej adresatami, choć niewątpliwie za przedmiot miała prawo, do którego roszczenia wnosili. Jednakże ich sytuację prawną kształtowały w całości przepisy dekretu z dnia 26 października 1945 r. To na mocy przepisów tegoż aktu poprzednicy prawni utracili prawo do nieruchomości i z mocy jego przepisów mogli wystąpić o ustanowienie prawa własności czasowej. Gdy została wydana decyzja z dnia 7 sierpnia 1963 r., poprzednikom prawnym powódek już nie przysługiwało prawo do przedmiotowej nieruchomości.

Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy wszedł w życie w czasie, gdy działał samorząd terytorialny i była własność komunalna. Z chwilą likwidacji samorządu terytorialnego na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130) z polskiego systemu prawnego usunięte zostało pojęcie mienia komunalnego, a skomunalizowane na podstawie dekretu grunty (...) stały się na podstawie art. 32 ust. 2 tej ustawy własnością państwową. Skarb Państwa od dnia 13 kwietnia 1950 roku stał się właściwy do rozpoznania wniosków byłych właścicieli nieruchomości (...) (lub ich następców prawnych) złożonych na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, a dotyczących ustanowienia prawa użytkowania wieczystego (poprzednio prawa własności czasowej) gruntu, stanowiącego własność gminy. Tym samym wskazana decyzja w dacie jej wydania nie odnosiła skutku w zakresie praw majątkowych poprzedników prawnych powódek.

Sąd doszedł do przekonania, że szkoda, (powstała w majątku powódek), miała swoje źródło w zaniechaniu rozpoznania wniosku dekretowego w ustawowym terminie. Nierozpoznanie wniosku przez właściwy organ administracyjny przez okres ponad 56 lat skutkowało tym, że gdy zapadła decyzja w tym przedmiocie ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nie było możliwe. Gdyby wniosek został rozpoznany we wskazanym powyżej terminie 6 miesięcy, w dacie wydania decyzji dekretowej nie doszłoby jeszcze do rozdysonowania prawem do nieruchomości i nie mogłoby to stanowić podstawy negatywnego rozstrzygnięcia właściwego organu. To opisane zaniechanie organów administracji stanowi źródło szkody w majątku powódek, a nie wskazana decyzja z dnia 7 sierpnia 1963 r. Decyzja ta miała znaczenie jedynie dla powstania nieodwracalnych skutków prawnych zaniechania rozpoznania wniosku dekretowego w terminie, a nie do powstania szkody w postaci pozbawienia prawa do nieruchomości. Co więcej, przedmiotowa decyzja doprowadziła jedynie do skonkretyzowania żądania zwrotu nieruchomości w naturze na żądanie zapłaty równowartości prawa, nie wywołała natomiast uszczerbku w majątku powódek.

Decyzja z dnia 7 sierpnia 1963 r., jakkolwiek wadliwa prawnie, nie stanowiła samoistnego źródła szkody, gdyż nie wpisuje się w łańcuch przyczynowo - skutkowy tworzący wielozłonowy związek przyczynowy i prowadzący do uwzględnienia powództwa obejmującego roszczenie wywodzone z wadliwej decyzji ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego. Powódki, znając treść decyzji Prezydenta (...) W. z 25 sierpnia 2004 r., wiedziały już o powstaniu w ich majątku szkody i nieodwracalnych skutkach ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości w latach 60-tych ubiegłego wieku. Sam fakt, że powódki uzyskałyby prawo użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości, gdyby nie doszło do jego ustanowienia na rzecz innych osób – nie przesądza automatycznie o istnieniu związku przyczynowo skutkowego pomiędzy wydaniem bezprawnej decyzji administracyjnej z 1963 r., a utratą prawa do nieruchomości. Zdaniem Sądu jest to zbieżność nie odpowiadająca konstrukcji adekwatnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. i dlatego nawet w przypadku ustalenia, że powódki poniosły szkodę w postaci utraty prawa do nieruchomości, to nie można tej szkody uznać za typowe, normalne następstwo wydania decyzji wskazywanej przez nie jako źródło szkody.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c. w zw. z art. 105 § 1 k.p.c. i art. 108 § 1 k.p.c.

**Apelację** od powyższego wyroku złożyły powódki, zaskarżając orzeczenie Sądu Okręgowego w całości na podstawie następujących zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego w postaci:

1. art. 160 § 1 i § 2 k.p.a. w związku z art. 361 § 1 i § 2 k.c. poprzez błędną wykładnię wskazanych przepisów i przyjęcie, iż:

a) pomiędzy wadliwą decyzją administracyjną Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W.-M. nr (...) z dnia 7 sierpnia 1963 r. o ustanowieniu użytkowania wieczystego na działce nr (...) o pow. 297 m<sup>(2)</sup> położonej w W. przy ul. (...) nr hip. (...) na rzecz S. i D. B., a nieważnością do majątku powodów prawa użytkowania wieczystego tego gruntu nie istnieje adekwatny, wieloczłonowy, związek przyczynowy uzasadniający zasądzenie odszkodowania z tego tytułu, pomimo że szkoda powodów nie nastąpiłaby w sytuacji gdyby nie zapadła wadliwa decyzja z dnia 7 sierpnia 1963 r., albo gdyby zapadła - zgodna z prawem - decyzja o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu na rzecz S. i D. B. wobec prawa pierwszeństwa rozpoznania wniosku dekretowego;

b) wyłącznym źródłem szkody powodów jest decyzja Prezydenta (...) W. z dnia 25 sierpnia 2004 r. o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości przy ul. (...) w W., podczas gdy przedmiotowa decyzja administracyjna nie była obciążona wadą prawną w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a., ergo nie mogła stanowić samoistnego źródła szkody, pozwalającego na dochodzenie stosownego odszkodowania w drodze procesu sądowego, z pominięciem uprzedniego uzyskania decyzji nadzorczej;

2. art. 160 § 6 k.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji błędne przyjęcie, iż roszczenie odszkodowawcze powódek uległo przedawnieniu w dacie wytoczenia powództwa, podczas gdy prejudykat do dochodzenia naprawienia szkody na drodze postępowania cywilnego - w postaci decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. stwierdzającej, iż decyzja nr (...) z dnia 7 sierpnia 1963 r. została wydana z naruszeniem prawa - apelujące uzyskały dopiero w dniu 2 grudnia 2015 r., ergo najwcześniej z tą datą rozpoczął bieg trzyletni termin przedawnienia roszczenia, o którym mowa w powołanym przepisie.

W oparciu o powyższe zarzuty strona powodowa wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku Sądu I instancji poprzez zasądzenie od Skarbu Państwa — Wojewody (...) na rzecz J. P. (1), E. P. (1), L. Z. odszkodowania w wysokości po 279.031,50 zł na rzecz każdej z apelujących z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 5 kwietnia 2018 r., oraz stosowną zmianę postanowienia o kosztach postępowania przed Sądem I instancji. Powódki domagały się także zasądzenia od Skarbu Państwa — Wojewody (...) na rzecz J. P. (1), E. P. (1), L. Z. zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

Apelacja jest w całości uzasadniona.

Wynikający z art. 378 § 1 k.p.c. obowiązek rozpoznania sprawy w granicach apelacji, rozumianych, jako granice, w których Sąd Apelacyjny powinien rozpoznać skierowaną do niego sprawę, oznacza zarówno zakaz wykraczania poza te granice, jak i nakaz rozważenia wszystkich podniesionych w apelacji zarzutów i wniosków. Rozważając kwestię związania Sądu Apelacyjnego zarzutami dotyczącymi naruszenia przepisów postępowania, Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008/6/55 - mającej moc zasady prawnej, uznał za wiążące jedynie takie uchybienia, które zostały podniesione w apelacji. Bez podniesienia właściwych zarzutów w tym zakresie w apelacji lub w postępowaniu apelacyjnym, Sąd Apelacyjny nie może więc wziąć pod rozwagę popełnionych przez Sąd I instancji uchybień przepisom postępowania (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2013 r., IV CSK 62/13, Lex nr 1396775). Oznacza to, że jeżeli w apelacji strona nie zarzuciła naruszenia prawa procesowego, Sąd drugiej instancji nie ma podstaw do dokonywania nowych ustaleń i innej oceny stanu faktycznego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, Legalis nr 478731).

Skarżące nie sformułowały żadnych zarzutów w zakresie naruszenia przepisów prawa procesowego, zatem Sąd Apelacyjny ocenę, czy Sąd Okręgowy, wydając zaskarżone orzeczenie, nie naruszył przepisów prawa materialnego, dokonywał na kanwie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia ustalonej w I instancji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 1997 r. II CKN 18/97, OSNC 1997/8/112).

Zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 160 § 1 i § 2 k.p.a. w związku z art. 361 § 1 i § 2 k.c. Sąd Apelacyjny podziela, z tym zastrzeżeniem, iż naruszenie to nastąpiło wskutek błędnego zastosowania tych przepisów (błąd w subsumcji), a nie poprzez ich wadliwą wykładnię.

Przyczyną oddalenia powództwa było uznanie, iż źródłem szkody (doznanej przez powódki) nie była wydana z rażącym naruszeniem prawa przez Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W.-M. nr (...) w dniu 7 sierpnia 1963 r. decyzja administracyjna o ustanowieniu użytkowania wieczystego na działce nr (...) o pow. 297 m<sup>(2)</sup> położonej w W. przy ul. (...) nr hip. (...) na rzecz S. i D. B..

Stanowiska tego Sąd Apelacyjny nie podziela. W ramach badania przesłanki związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją administracyjną, a szkodą zbadać należy, czy do wyrządzenia szkody doszłoby, gdyby treść decyzji odpowiadała przepisom prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, Lex nr 163987). Nie każde bowiem naruszenie prawa w związku z wydaną decyzją stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej, ale jedynie takie, które jest warunkiem koniecznym dla powstania szkody. Zdarzeniem, z którym ustawodawca wiąże odpowiedzialność z art. 160 § 1 k.p.a., jest wydanie wadliwej decyzji. Jeżeli na skutek wydania tej decyzji powstała szkoda, równocześnie powstaje zobowiązanie do jej naprawienia, a wydanie decyzji nadzorczej jest jedynie przesłanką dochodzenia odszkodowania (w istocie warunkuje wymagalność zobowiązania do naprawienia szkody), (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2018 r., I CSK 164/17, Lex nr 2483331).

Pomiędzy stronami jest bezsporne, że poprzednicy prawni powódek w dniu 29 kwietnia 1948 r. wystąpili z wnioskiem o przyznanie im prawa własności czasowej (aktualnie prawa użytkowania wieczystego) do przedmiotowego gruntu. Wniosek ten został rozpoznany odmownie przez Prezydenta (...) W., dopiero po upływie 56 lat, decyzją nr (...) z dnia 25 sierpnia 2004 r. (znak (...)), mocą której organ administracyjny odmówił przyznania następcom prawnym dawnych współwłaścicieli nieruchomości, tj. J. P. (1), L. Z., E. P. (1) oraz E. Z. prawa własności czasowej do gruntu położonego przy ul. (...) oznaczonej nr hip. (...). Przyczyną odmowy ustanowienia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) było trwałe rozdysponowanie gruntem (działką nr (...) o pow. 297 m<sup>(2)</sup> położoną w W. przy ul. (...) nr hip. (...)) na rzecz osób trzecich (S. i D. B.), co nastąpiło właśnie na podstawie, wskazywanej przez powódów, jako źródło szkody, decyzji Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W.-M. nr (...) wydanej w dniu 7 sierpnia 1963 r.

W ocenie Sądu Apelacyjnego bez wydania decyzji nr (...) z dnia 7 sierpnia 1963 r. ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego niezabudowanego gruntu położonego w W. przy ul. (...), oznaczonego wówczas jako dz. nr (...) a obecnie jako działka ewidencyjna nr (...) obręb (...), o powierzchni 297 m<sup>(2)</sup>, na rzecz D. i S. B., nie powstałaby szkoda w majątku poprzedników prawnych powódek, a w konsekwencji także w ich majątku. To właśnie wydana decyzja, a nie samo zaniechanie w rozpoznaniu wniosku, wywarła bowiem bezpośredni skutek w sferze ich praw, gdyż uniemożliwiła uwzględnienie wniosku o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego).

Zgodne z jednolitym stanowiskiem wypracowanym w judykaturze Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i sądów powszechnych wnioski dekretowy, który realizuje indywidualne prawo majątkowe byłego właściciela lub jego następcy prawnego (a nie interes społeczny), nie może być pozytywnie rozpoznany, gdy grunt jest oddany w użytkowanie wieczyste na rzecz innej osoby (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2012 r., III CZP 94/11, OSNC 2012/11/124, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2017 r., I ACa 957/16, Lex nr 2376943 oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia z dnia 20 grudnia 2016 r., I OSK 480/15, Lex nr 2227538, z dnia 24 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 2168/11; Lex nr 1329359, z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2224/12; 1461237, z dnia 7 września 2015 r., sygn. akt I OSK 2251/13; Lex nr 1995039, z dnia 15 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 2559/13; Lex nr 1752784, z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 2576/13, Lex nr 1995044).

Zatem decyzja z dnia 7 sierpnia 1963 r., ustanawiająca prawo użytkowania wieczystego niezabudowanego gruntu, na rzecz D. i S. B., była warunkiem koniecznym i zarazem wystarczającym, w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., dla powstania szkody w postaci utraty prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) do nieruchomości, a w konsekwencji, (skoro prawa tego powódki nie mogły odzyskać, z tego względu, że zostało one skutecznie ustanowione na rzecz osób trzecich), do uzyskania odszkodowania (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2018 r., I CSK 132/17, Lex nr 2482572). Przesądza to o wystąpieniu normalnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Gdyby bowiem nie doszło do trwałego rozdysponowania prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego), to pomimo zaniechania przez 56 lat rozpoznania wniosku poprzedników prawnych powódek, prawo to mogłoby zostać przyznane na rzecz apelujących.

Wydanie późniejszej decyzji o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) nie stanowiło deliktu administracyjnego, chociaż było niezbędne do dochodzenia odszkodowania, (tak samo zresztą, jak uzyskanie decyzji nadzorczej). Decyzji o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej można bowiem przypisać tylko wtórne konsekwencje prawne (niemożność uwzględnienia wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej).

Zarówno wydanie decyzji nadzorczej, jak i decyzji o odmowie uwzględnienia wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej (prawa wieczystego użytkowania) stanowią jedynie przesłanki dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. (w istocie warunkując wymagalność zobowiązania do naprawienia szkody). W przypadku decyzji nadzorczej wynika to wprost z treści art. 160 § 1 k.p.a., a w przypadku decyzji o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego), jest to konsekwencją przyznania kompetencji organom administracyjnym do rozstrzygania w drodze decyzji administracyjnej wniosków złożonych w trybie art. 7 dekretu (por. uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 1995 r., sygn. akt VI SA 9/95, ONSA 1996/1/7 i z dnia 23 października 2000 r., sygn. akt OPK 11/00, ONSA 2001/2/60).

Powódki wykazały, w ocenie Sądu Apelacyjnego, przesłanki odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody (...) z art. 160 k.p.a., czyli: 1) szkodę, 2) zdarzenie powodujące szkodę, tj. wydanie ostatecznej decyzji, której niezgodność z prawem została stwierdzona we właściwym postępowaniu, 3) adekwatny związek przyczynowy między zdarzeniem powodującym szkodę, a zaistniałą szkodą.

Zgodnie, z dominującym w doktrynie poglądem oraz wiążącym stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75, szkodą jest samo naruszenie prawnie chronionego dobra, co prowadzi w konsekwencji do identyfikowania powstania tej szkody z wydaniem wadliwej decyzji.

Wartość rynkowa utraconego prawa użytkowania wieczystego gruntu o powierzchni 297m<sup>2</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr (...) z obrębu (...), położonego w W. przy ul. (...), według stanu nieruchomości na dzień 7 sierpnia 1963 r. (wydania niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej) i cen z 6 lipca 2017 r. (daty opracowania przez biegłego opinii) wynosi 1.116.126 zł, a każdej z powódek z tytułu dziedziczenia przysługuje roszczenie o zapłatę po 1/4 części tej kwoty, czyli po 279 031, 50 zł.

Sąd Apelacyjny podziela stanowisko Sądu Okręgowego o braku podstaw do zakwestionowania wniosków opinii biegłego sądowego do spraw szacowania wartości nieruchomości S. S., w tym także w zakresie ustalonego przeznaczenia nieruchomości. Pozwany, pomimo zobowiązania go przez Sąd I instancji, (postanowienie punkt 5 k. 277) nie przedłożył informacji dotyczących planu zagospodarowania dla przedmiotowej nieruchomości obowiązującego w 1963 r. Zatem nie było podstaw do podważenia opinii biegłego w części określonego stanu przedmiotu wyceny (opinia pisemna k. 194).

Na etapie postępowania apelacyjnego strony nie kwestionowały ustalonej przez biegłego wartości prawa użytkowania wieczystego, a także nie twierdziły (oświadczenia złożone podczas rozprawy apelacyjnej), aby uległa ona zmianie od daty wydania opinii (aktualnej na dzień wyrokowania przez Sąd I instancji).



Uznając apelację w całości za uzasadnioną Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym, w ten sposób, że zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz J. P. (1), E. P. (1) i L. Z. kwoty po 279 031, 50 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 5 kwietnia 2018 r. do dnia zapłaty.

Odsetki ustawowe za opóźnienie przyznane zostały, na podstawie art. 455 k.p.c. w zw. z art. 481 § 1 k.p.c. i art. 363 § 2 k.c. od dnia wydania przez Sąd Okręgowy zaskarżonego wyroku, czyli od dnia 5 kwietnia 2018 r. Odszkodowanie zostało bowiem zasądzone według cen z daty wyrokowania.

Konsekwencją wydania wyroku reformatoryjnego była konieczność ponownego rozstrzygnięcia o kosztach procesu za I instancję, co Sąd Apelacyjny uczynił, zmieniając zaskarżony wyrok w punkcie drugim, poprzez ustalenie, że pozwany ponosi koszty procesu w całości, pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu w Sądzie Okręgowym w Warszawie. Podstawę prawną tego rozstrzygnięcia stanowi art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c.

Sąd Apelacyjny zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz J. P. (1) i E. P. (1) kwoty po 18 002 zł, a na rzecz L. Z. kwotę 22 052 zł. Każda z powódek poniosła opłatę od apelacji w wysokości 13 952 zł. Koszty zastępstwa prawnego poniesione przez L. Z., Sąd Apelacyjny ustalił na kwotę 8 100 zł w oparciu o § 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 2 pkt 7 rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r. Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie. Koszty zastępstwa procesowego poniesione przez J. P. (1) i E. P. (1) ustalono na kwoty po 4050 zł w oparciu o § 10 ust. 1 pkt 2 w zw. § 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych. Powódki były reprezentowane przez jednego pełnomocnika, a w takim przypadku podmiotowo-przedmiotowa kumulacja roszczeń oraz skorzystanie przez współuczestników sporu z pomocy jednego pełnomocnika powoduje obniżenie kosztów, a także zmniejszenie nakładu pracy pełnomocnika oraz zaoszczędzenie jego czasu (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 lipca 2018 r., I ACa 63/18, Lex nr 2549895). Dlatego Sąd Apelacyjny przyznał apelującym koszty odpowiadające 1/2 części wynagrodzenia pełnomocnika (8100 zł : 2 = 4050 zł).

***Alicja Fronczyk Przemysław Kurzawa Edyta Jefimko***