

**Sygn. akt I C 838/12**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lutego 2014 roku

**Sąd Okręgowy w Warszawie** I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: **SSO Paulina Aślanowicz**

Protokolant: stażysta Ewa Rokicka

po rozpoznaniu w dniu 05 lutego 2014 roku w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa **I. M. (vel J. M.) G. i M. T. (1) (vel M. T. (2)) G.**

przeciwko **Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta m. W.**

### **o odszkodowanie**

I. Zasądza od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta m. W. na rzecz powodów I. M. (vel J. M.) G. i M. T. (vel M. T. (2)) G. kwoty po 2.191.400 zł /dwa miliony sto dziewięćdziesiąt jeden tysięcy czterysta złotych/ wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 17 lutego 2014 roku do dnia zapłaty;

II. W pozostałym zakresie powództwo oddala;

III. Ustala, że powodowie ponoszą koszty procesu w 54,3%, pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu.

**Sygn. akt I C 838/12**

## UZASADNIENIE

W pozwie wniesionym w dniu 18 października 2012 roku powodowie I. M. (vel J. M.) G. i M. T. (1) (vel M. T. (2)) G. wnieśli o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Prezydenta m. W. kwot po 4792.150 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty tytułem odszkodowania z tytułu sprzedaży lokali numer (...), położonych w budynku przy ulicy (...) w W., wywodzonego z wadliwych decyzji administracyjnych o ich sprzedaży. Ponadto powodowie domagali się zasądzenia od pozwanego na ich rzecz kosztów procesu, w tym zastępstwa procesowego /pозew k. 2 - 19/.

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta m. W., a zastępowany przez Prokuratorię Skarbu Państwa w odpowiedzi na pozew z dnia 14 listopada 2012 wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie od powodów na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Pozwany zakwestionował powództwo zarówno co do zasady, jak i wysokości. Podniósł niewykazanie przez powodów legitymacji procesowej czynnej po ich stronie, niewłaściwe wskazanie źródła szkody i nieistnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy sprzedażą lokali a szkodą. Ponadto strona pozwana podniosła zarzut przedawnienia dochodzonego w niniejszej sprawie roszczenia /odpowiedź na pozew k. 114 – 123 oraz pismo procesowe k. 64 - 69/.

W dalszym toku postępowania strony podtrzymały swoje dotychczasowe stanowiska w sprawie /pisma procesowe k. 165 – 172, 198 – 199, 428 – 429, 513 – 519, 554 - 556 protokoły rozpraw k. 419, 590 - 591 oraz załącznik do protokołu rozprawy k. 557 - 561/ .

### **Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

Właścicielem nieruchomości położonej w W. przy ulicy (...) był T. Ś.. Jego jedyną następczynią prawną była W. G., a jej spadkobiercami w częściach równych są powodowie /**dowody:** decyzja k. 33 – 39, postanowienia k. 32 i 174, zaświadczenie k. 173/.

Przedmiotowa nieruchomość została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. W. /Dz. U. nr 50, poz. 279/ i przeszła na własność Gminy m. W., a od 1950 roku z chwilą likwidacji gmin na własność Skarbu Państwa /okoliczność bezsporna/.

Budynek, znajdujący się na nieruchomości został wybudowany w 1938 roku. Wybuch wojny nie pozwolił doprowadzić do jego wykończenia, a dodatkowo w czasie działań wojennych uległ on uszkodzeniom. W latach 1945 - 1946 budynek poddany został kapitalnemu remontowi. Prace prowadzone były przez (...) na koszt Skarbu Państwa. Wydatki te poniesione zostały przez Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego i obejmowały prace ogólnobudowlane, elektryczne i instalacyjne /**dowody:** wyciąg z operatu k. 201 - 204, decyzja k. 205 – 209, akt notarialny k. 210 – 212, pisma k. 430 – 440, 443 i 507, umowa k. 441 – 442, historia budowy k. 445 – 446, kosztorysy i rachunki k. 447 - 506/.

Orzeczeniem administracyjnym Prezydium Rady Narodowej w m. W. z dnia 04 sierpnia 1952 roku odmówiono dotychczasowemu właścicielowi przyznania prawa własności czasowej do w/w nieruchomości gruntowej położonej przy ulicy (...) z uwagi na konieczność przejęcia tej nieruchomości na cele publiczne. Ministerstwo Gospodarki Komunalnej po rozpatrzeniu odwołania od tego orzeczenia w dniu 17 października 1952 roku pozostawiło je w mocy /**dowód:** decyzja k. 33 - 39/.

Decyzjami Naczelnika Dzielniczy (...) z dnia 06 lutego 1978 roku, 04 grudnia 1975 roku, 22 stycznia 1978 roku, 18 czerwca 1977 roku, 29 sierpnia 1978 roku, 14 listopada 1975 i 10 listopada 1975 roku orzeczono o sprzedaży lokali numer (...). Analogiczne decyzje Kierownika Wydziału (...) Urzędu Dzielnicowego (...) wydane zostały w dniach 29 grudnia 1989 roku, 26 stycznia 1988 roku i 21 maja 1990 roku odnośnie lokali numer (...) w budynku przy ulicy (...) w W.. W oparciu o te decyzje zawarte zostały w formie aktu notarialnego umowy sprzedaży lokali i oddania części gruntu w użytkowanie wieczyste / **dowody:** decyzje k. 57 – 99 i 175 - 177/.

Decyzją z dnia 08 listopada 1996 roku Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdził, że decyzja Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 17 października 1952 roku w określonej w aktach notarialnych części dotyczących sprzedanych lokali o numerach (...) w budynku przy ulicy (...) oraz udziałów przypadających właścicielom tych lokali w części budynku i jego urządzeniach, które służą do wspólnego użytku ogółu mieszkańców, a także gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom tych lokali, zostały wydane z naruszeniem prawa, a w pozostałej części stwierdził ich nieważność /**dowody:** decyzja k. 33 – 39/.

Decyzją Burmistrza Gminy (...) z dnia 30 marca 2001 roku po rozpatrzeniu wniosku z dnia 27 września 1948 roku ustanowiono na rzecz W. G. prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,295 części gruntu nieruchomości położonej w W. przy ulicy (...) w całości. W pkt VI. 2c decyzji zastrzeżono, że termin zawarcia umowy w formie aktu notarialnego zostanie wyznaczony po okazaniu dowodu wpłaty kwoty 52.008 zł stanowiącej równowartość nakładów poniesionych przez Skarb Państwa na odbudowanie 0,295 części budynku mieszkalnego zgodnie z operatem szacunkowym. Decyzja ta została zmieniona decyzją z dnia 08 listopada 2002 roku poprzez uchylenie punktu VI. 2c i dodanie nowego pkt VII, z którego wynika, że m. W. należy się kwota 52.008 zł z tytułu nakładów poniesionych przez Skarb Państwa na odbudowanie budynku znajdującego się na nieruchomości, której zabezpieczeniem ma być hipoteka. W wykonaniu decyzji o ustanowieniu użytkowania wieczystego w dniu 17 marca 2004 roku zawarta została umowa w formie aktu notarialnego / **dowody:** decyzja k. 40 – 47, akt notarialny k. 48 – 56/.

Prawomocnym wyrokiem z dnia 12 listopada 2008 roku Sąd Rejonowy (...) w W. zasądził na rzecz W. G. od m. W. kwotę 52.008 zł jako zwrot świadczenia nienależnego / **dowody:** wyrok z uzasadnieniem k. 356 – 362 i postanowienie k. 363/.

W 2006 roku W. G. zainicjowała postępowania o stwierdzenie wydania z naruszeniem prawa decyzji o sprzedaży lokali. Od orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchylającego decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 2007 roku o odmowie stwierdzenia nieważności tych decyzji Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznawał skargi kasacyjne, które oddalił. Następnie decyzjami z dnia 18 maja 2011 roku, 23 stycznia 2012 roku, 23 lutego 2012 roku, 16 lipca 2012 roku, 24 lipca 2012 roku i 05 października 2012 roku Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, iż, decyzje o sprzedaży lokali numer (...) w budynku przy ulicy (...) roku zostały wydane z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić ich nieważności, gdyż wywołały nieodwracalne skutki prawne /**dowody:** decyzje k. 57 – 99 i 175 - 179/.

Aktualnie wartość rynkowa sprzedanych lokali o numerach (...), położonych w W. przy ulicy (...) z uwzględnieniem obciążenia ich szczególnym trybem najmu według poziomu cen aktualnych, a stanu na datę ich sprzedaży wynosi i pomniejszenia tej wartości o poniesione przez Skarb Państwa koszty i wydatki z tytułu naprawy po zniszczeniach wojennych wynosi 4.382.800 / **dowody:** opinia biegłego do spraw wyceny nieruchomości S. O. k. 273 – 333 i jej uzupełnienie k. 338 - 344 wraz z ustnymi wyjaśnieniami k. 419/ .

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o dokumenty zgromadzone w aktach sprawy i dołączonych aktach postępowań administracyjnych. Sąd uznał dowody z dokumentów za wiarygodne, albowiem ich autentyczność nie została zakwestionowana przez strony, a ponadto Sąd nie znalazł podstaw do ich podważenia z urzędu.

Dowody z dokumentów - decyzje administracyjne i postanowienia spadkowe, znajdujące się w aktach sprawy, korzystając z materialnej mocy dowodowej wynikającej z treści art. 244 k.p.c., stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Dotyczy to także legitymacji czynnej powodów, która jednoznacznie wynika z treści dokumentów w postaci zaświadczeń i postanowień spadkowych.

Sąd uznał, że sporządzona do akt opinia biegłego do spraw wyceny nieruchomości S. O., podtrzymana w ustnych wyjaśnieniach biegłego została sporządzona przez osobę posiadającą fachową wiedzę i doświadczenie. Wykształcenie biegłego oraz jego empiria stanowią dla Sądu gwarancję rzetelności i dlatego wnioski wypływające z treści sporządzonej przez niego opinii przyjęte zostały jako wiarygodny dowód mogący stanowić podstawę ustaleń faktycznych w zakresie wartości rynkowej sprzedanych lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku na nieruchomości położonej przy ulicy (...) w W. z uwzględnieniem ustawowych ograniczeń w zakresie możliwości nimi dysponowania i pobierania czynszu oraz poczynionych na te lokale przez Skarb Państwa nakładów.

Zresztą biegły S. O. przekonywująco odniósł się w swoich ustnych wyjaśnieniach do zastrzeżeń dotyczących ustaleń związanych z obciążeniem lokali przymusowym prawem najmu oraz znaczenia przypisanego przez niego poszczególnym cechom lokali przy ustalaniu ich wartości rynkowej. Powołał się przy tym w tym zakresie na swoje doświadczenie zawodowe oraz przeprowadzone analizy rynku z uwzględnieniem specyfiki danego rynku lokalnego. Te wyjaśnienia, odwołujące się do poszczególnych bardzo konkretnych atrybutów, takich jak wielkość działki i położenie nieruchomości były przekonywujące, gdyż odnosiły się do uwarunkowań przedmiotowej nieruchomości.

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

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że w niniejszej sprawie zastosowanie znajduje przepis art. 160 § 1 i 2 k.p.a. Zgodnie bowiem z art. 5 ustawy z dnia 2004 roku o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw /Dz. U. Nr 162, poz. 1692/ wprowadzającej nowe regulacje dotyczące odpowiedzialności za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem władzy publicznej, zmiany nią wprowadzone nie mają zastosowania do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy. Jak wypowiedział się zaś Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 roku /III CZP 112/10, LEX numer 751460/ do roszczeń o naprawienie szkody

wyrażonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 01 września 2004 roku, której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono zarówno przed, jak i po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

W konsekwencji stwierdzić należy, że w myśl tej uchwały w omawianych przypadkach nie zachodzi konieczność wyczerpania administracyjnego trybu dochodzenia odszkodowania przewidzianego w art. 160 § 4 k.p.a.

Przechodząc do oceny zaistnienia przesłanek odpowiedzialności strony pozwanej wywodzonej z faktu wydania decyzji o sprzedaży lokali, stwierdzić należy, że rzeczą strony powodowej było wykazanie bezpośredniego, normalnego związku przyczynowego pomiędzy powstałą szkodą a wydanymi decyzjami administracyjnymi, dotkniętymi wadą. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wydanego na gruncie art. 160 kpa, stwierdzenie wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa przesądza jedynie o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności /tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 maja 1985 r., II CR 121/85, OSNC 1986, nr 4, poz. 53/.

Sąd doszedł do przekonania, że pomiędzy bezprawnym orzeczeniem administracyjnym o sprzedaży lokali a szkodą istnieje normalny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Szkodą, której naprawienia domagają się powodowie, jest bowiem uszczerbek majątkowy, jaki powstał na skutek bezprawnego rozporządzenia lokalami i w efekcie doprowadził do ostatecznego odjęcia im prawa ich własności o konkretnej wartości majątkowej.

W niniejszej sprawie niezaprzeczalnie ma miejsce sytuacja łańcucha zdarzeń prowadzących do szkody, a więc zachodzi wieloczynowy związek przyczynowy, gdy każdy z elementów łańcucha przyczynowego może być przypisany innemu zdarzeniu o innych cechach podmiotowych i czasowych. Ustalenie odpowiedzialności za każde ze zdarzeń tworzących ów łańcuch przyczynowości wymaga dokonania oceny normalności relacji pomiędzy poszczególnymi ogniwami łańcucha, gdyż każde kolejne ogniwo winno być normalnym następstwem poprzedniego.

Jak już kilkakrotnie wypowiedział się w tym zakresie Sąd Apelacyjny w Warszawie /tak min. w wyrokach z dnia 30 lipca 2008 roku, I ACa 171/08, nie publ., z dnia 16 stycznia 2009 roku, I ACa 693/08, nie publ., z dnia 28 lipca 2011 roku, I ACa 1159/09, nie publ., z dnia 27 czerwca 2012 roku, I ACa 1346/11, nie publ./, a także przedstawiciele doktryny /min. Maciej Kaliński w: Odszkodowanie za utratę lokali w budynkach na gruntach warszawskich, Rejent, numer 3 z 2006 roku/ odmowa przyznania własności czasowej każdorazowo zwiększała prawdopodobieństwo decyzji o zbyciu lokali, zaś wydanie tych decyzji każdorazowo zwiększało prawdopodobieństwo utraty prawa użytkowania wieczystego do gruntu i prawa własności do części budynku. Przyjęcie, że szkoda powodów jest normalnym następstwem bezprawnej decyzji dekretowej nie wyklucza zatem istnienia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a kolejnym ogniwem w tym łańcuchu zdarzeń – decyzją o sprzedaży lokalu. Wydanie tej decyzji było zaś konieczne dla zawarcia umowy cywilnoprawnej, gdyż decyzja określała warunki zawarcia tej umowy i stanowiła zezwolenie na jej zawarcie. Stąd też należy przyjąć, że normalną konsekwencją takiej decyzji było jej wykonanie przez zawarcie umowy przenoszącej prawo własności na osobę trzecią, co doprowadziło do utraty własności lokalu po stronie dotychczasowego właściciela gruntu.

Powyższe poglądy potwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 04 października 2012 roku /I CSK 665/11 nie publ./ w stanie faktycznym analogicznym jak w sprawie niniejszej, przyjmując, że pierwotna wadliwa decyzja o odmowie przyznania własności czasowej była przyczyną późniejszej, także wadliwej decyzji o sprzedaży lokali i choć nie doszło do wyeliminowania z obrotu żadnej z nich z uwagi na trwałe skutki prawne, to obie stały się przyczyną utraty prawa własności do sprzedanych skutecznie lokali i prawa użytkowania wieczystego do związanej z nimi części gruntu. Ten pogląd opiera się na obiektywnym rozumowaniu, że gdyby nie doszło do sprzedaży lokali na podstawie wydanych decyzji administracyjnych, powodowie nie utraciliby prawa majątkowego, obejmującego ich wartość.

Powyższej oceny nie zmienia pogląd wyrażony w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09 listopada 1998 roku / OPK 4/98, ONSA z 1999 roku, Nr 1, poz. 13/ i zaaprobowany przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27

listopada 2002 roku / I CKN 1215/00, LEX numer 78330/, że decyzja o sprzedaży najemcy lokalu mieszkalnego jako przedmiotu odrębnej własności z ustanowieniem użytkownika wieczystego ułamkowej części gruntu pod budynkiem należy do kategorii aktów administracyjnych powodujących pośrednie skutki cywilnoprawne. Związek przyczynowy, o jakim mowa w art. 361 § 1 kc, nie wyklucza bowiem sytuacji, w których szereg zdarzeń może być przyczyną szkody i zdarzenia te pozostają ze szkodą w bliższej lub dalszej korelacji, ale jest ona adekwatnym następstwem każdego z nich. Przeprowadzone rozumowanie sine qua non polegające na zadaniu pytania, czy szkoda powodów nastąpiłaby także wtedy, gdyby nie wydano wadliwych decyzji o sprzedaży lokali, prowadzi bowiem do jednoznacznej konkluzji, że nie mogłoby dojść do zbycia mieszkania bez wydania tego aktu administracyjnego.

Zresztą w powołanym wyżej orzeczeniu z dnia 27 listopada 2002 roku Sąd Najwyższy wskazał na to, że wiązanie szkody z decyzjami sprzedażowymi nie jest uzasadnione, gdyż decyzje te – odmiennie niż ma to miejsce w niniejszej sprawie – nie zostały prawnie podważone. Glosatorzy tego wyroku wskazywali jednoznacznie na to, że przypisanie decyzjom o sprzedaży charakteru ogniw pośrednich nie podważa adekwatności związku czynnika sprawczego w postaci decyzji dekretowej w sytuacji relacji kauzalnych wielocłonowych, gdzie ocenie z punktu widzenia normalności podlega koincydencja wielu czynników kauzalnych – w ich wzajemnym powiązaniu / tak Leszek Bosek w glosie do powołanego wyżej wyroku z dnia 27 listopada 2002 roku, OSP z 2004 roku, numer 7 – 8, poz. 99 i Andrzej Koch w glosie do tego wyroku, OSP z 2004 roku, numer 11, poz. 139/.

Należy także odpowiedzieć na pytanie, czy ma tutaj znaczenie układ aktów administracyjnych, w którym centralne ogniwo stanowi decyzja nadzorcza uznająca za nieważną decyzję dekretową, lecz w zakresie sprzedanych lokali stwierdzająca zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych, a zatem przyjmująca założenie, że nie może dojść w tym zakresie do wzruszenia następstw decyzji za pomocą dostępnych na gruncie postępowania administracyjnego środków prawnych. Do tego aspektu sprawy odwołał się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 lutego 2013 roku /I CSK 332/12. nie publ./, wskazując jako dodatkowy argument na rzecz tezy o istnieniu związku przyczynowego pomiędzy decyzjami sprzedażowymi a zaistnieniem szkody, to, że skutek ex tunc w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej powoduje, że definitywne bezprawie administracyjne w postaci decyzji sprzedażowych nastąpiło w okresie przysługiwania poprzednikom prawnym powodów uprawnienia do uzyskania prawa majątkowego zgodnie ze złożonym wnioskiem. Nie można jednak tracić z pola widzenia tego, że skoro w niniejszej sprawie ta fikcja prawna „odżycia” wniosku dekretowego w całości nie zaistniała, ale doszło do stwierdzenia wydania decyzji sprzedażowych z rażącym naruszeniem prawa, to nie jest to w żaden sposób mniejsze bezprawie, ani tym bardziej takie, które pozbawione być winno rekompensaty. W tym przypadku skutek wsteczny decyzji nadzorczej o jedynie częściowo nieważnościowym charakterze stworzył bowiem fikcję prawną, że budynek nie stanowił nigdy własności Skarbu Państwa w całości i nie mogło dojść w nim do rozporządzenia poszczególnymi lokalami. W konsekwencji zatem należy przyjąć, że te sytuacje są ze sobą równoważne z punktu widzenia oceny istnienia związku przyczynowo – skutkowego.

Natomiast powoływany przez stronę pozwaną w toku niniejszej sprawy pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 21 czerwca 2013 roku /I CSK 637/12, LEX numer 1324951/ wydany został w zgoła odmiennym stanie faktycznym, gdzie stwierdzenie wydania decyzji dekretowej z naruszeniem prawa dotyczyło wszystkich lokali w oficynie budynku znajdującej się na nieruchomości, a więc w zakresie gruntu odpowiadającego całej jednej działce ewidencyjnej. Odnośnie tego konkretnego gruntu decyzja nadzorcza w żadnym zakresie nie spowodowała zatem wstecznego „odżycia” w jakimkolwiek zakresie własności właścicieli prywatnych. W takim stanie rzeczy zgodzić się należy z Sądem Najwyższym, że w dacie decyzji zezwalającej na wyodrębnienie własności lokali w tym budynku własność jego nie przysługiwała nikomu innemu niż Skarb Państwa, a zatem mógł on wyodrębnić własność lokali i rozporządzić nimi na osoby będące ich najemcami. Niemniej jednak w tym kontekście stwierdzić należy, że ta konkluzja Sądu Najwyższego wkracza w materię administracyjną i jest dokonana wbrew ocenie wyrażonej w decyzji nadzorczej stwierdzającej wydanie z naruszeniem prawa decyzji sprzedażowych, a także wbrew regule wiązania sądu decyzją administracyjną w tym zakresie. Nieadekwatne do roszczeń odszkodowawczych wywodzonych z decyzji sprzedażowych są także rozważania Sądu Najwyższego wyrażone w uzasadnieniu omawianego orzeczenia dotyczące uchylenia decyzji administracyjnej stanowiącej podstawę zawarcia umowy cywilnoprawnej i braku automatycznego skutku w postaci nieważności tego oświadczenia woli. Za niezrozumiałe należy także uznać ostateczny wniosek Sądu

Najwyższego, że wyodrębnienie własności i sprzedaż lokali najemcom pozostaje w normalnym związku przyczynowym ze szkodą, ale zdarzenia te nie wywołały szkody w postaci, której dotyczy żądanie pozwu, lecz jedynie niemożność jej naprawienia przez przywrócenie stanu poprzedniego, gdyż Skarb Państwa nie może zadysponować na rzecz powodów prawem, które już wcześniej skutecznie przeniósł na inne osoby. Skoro bowiem istnieje bezprawna decyzja, związek przyczynowy i niezaprzeczalny fakt trwałej niemożności przywrócenia stanu poprzedniego w zakresie własności lokali, to trudno nie dopatrzeć się w tym stanie rzeczy spełnienia wszystkich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Omawiane stanowisko Sądu Najwyższego rozwinął Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyrokach z dnia 04 lipca 2013 roku i 05 grudnia 2013 roku /I ACa 197/13 i I ACa 724/13, Portal Orzeczeń Sadu Apelacyjnego w Warszawie/, w których uzasadnieniach doszedł do konkluzji, że wydanie decyzji sprzedażowych było przyczyną doznania szkody kwalifikowanej jako *lucrum cessans*, która nie polega na uszczupleniu majątku, ale na utracie możliwości jego powiększenia o wartość sprzedanych lokali z udziałami w części wspólnej budynku oraz na utracie możliwości ustanowienia na rzecz uprawnionych udziałów w użytkowaniu wieczystym gruntu w części przypadającej na każdy z tych lokali po uzyskaniu korzystnej dla poszkodowanych decyzji nadzorczej w stosunku do decyzji dekretowej. Punktem wyjścia tej koncepcji jest przyjęcie tezy, że ustanowienie na rzecz osób uprawnionych użytkowania wieczystego skutkuje naprawieniem szkody wyrządzonej przez bezprawne nieuwzględnienie wniosku dekretowego w inny sposób niż przez zapłatę odszkodowania czyli przez *restitutio in integrum* w stosunku do budynków, ewentualnie w stosunku do gruntu przez *compensatio lucri cum damno*, której zastosowanie należy do obowiązków sądów. Pogląd ten opiera się na rozróżnieniu szkody wywołanej przez wadliwą decyzję dekretową, która co do budynków stanowi stratę rzeczywistą, a co do gruntu utratę spodziewanych korzyści w postaci użytkowania wieczystego. Przyjęcie tej koncepcji prowadzi jednak do wniosku, że w każdym przypadku niemożności ustanowienia użytkowania wieczystego, które to stwierdzenie zarówno pozytywne, jak i negatywne odbywa się w drodze administracyjnej bez stosowania wspomnianych zasad kodeksu cywilnego, szkoda w zakresie praw do gruntu jako *lucrum cessans* nie podlegałaby rekompensacie w postępowaniu cywilnym niezależnie od źródła szkody, z której jest ona wywodzona. Ponadto brak podstaw do przyjęcia, że wydanie decyzji nadzorczej w stosunku do decyzji dekretowej stanowi moment doznania szkody, a decyzje sprzedażowe należy traktować jedynie jako przyczynę niepowiększenia się majątku poszkodowanych po tej dacie. Pogląd ten abstrahuje bowiem od całej chronologii układu zdarzeń prowadzących do powstania szkody – od decyzji dekretowej, przez decyzje sprzedażowe, administracyjne zakwestionowanie pierwszej z nich, ponowne rozpoznanie wniosku dekretowego i stwierdzenie wadliwości decyzji sprzedażowych, gdyż przyjmuje, że wcześniejsze w stosunku do decyzji nadzorczej z 1996 roku decyzje sprzedażowe spowodowały niepowiększenie majątku ocenianego na moment późniejszy. Ponadto ta koncepcja stanowi zanegowanie skutku wstecznego decyzji nadzorczej, który legł u podstaw stwierdzenia na drodze administracyjnej wydania decyzji sprzedażowych z naruszeniem prawa. Przyjęcie tezy, że na okres kilkudziesięciu lat majątek przedwojennych właścicieli był uszczuplony o wartość nieruchomości przejętej przez Skarb Państwa stanowi podważenie tezy o wadliwości decyzji sprzedażowych jako wydawanych przez podmiot do tego nieuprawniony, a tym samym nieuzasadnioną ingerencję w domenę organu administracyjnego. Związanie Sądu orzekającego w niniejszej sprawie stwierdzoną administracyjnie wadliwością aktów administracyjnych zarówno w przedmiocie odmowy przyznania własności czasowej, jak i o sprzedaży lokali prowadzi do odmiennych wniosków niż te, jakie wywiódł Sąd Apelacyjny w omawianych orzeczeniach.

Ne można w tym kontekście tracić z pola widzenia także podnoszonej przez powodów i wykazanej wydawanymi orzeczeniami /k. 562 – 589/ okoliczności niejednolitości na przestrzeni lat praktyki orzeczniczej organów administracji i sądów co do rozumienia źródła szkody, adekwatnego związku przyczynowego i nieodwracalności skutków prawnych decyzji, co powodowało odsyłanie stron w różnych okresach na drogę kwestionowania różnych rozstrzygnięć. Niniejsza sprawa obrazuje to zagadnienie, gdyż po ponownym rozpoznaniu wniosku dekretowego i zawarciu w 2004 roku umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste poprzedniczka prawna powodów w 2006 roku rozpoczęła procedurę kwestionowania decyzji sprzedażowych, a efekt finalny w tym zakresie osiągnęła dopiero w latach 2011 i 2012 roku po przesądzeniu tej kwestii przez Naczelną Sąd Administracyjny. Przyjęcie aktualnie poglądu odmiennego niż ten, który stanowił główny nurt orzeczniczy w okresie, gdy wydana została decyzja nadzorcza

w stosunku do decyzji dekretowej, prowadziłby do nierównego traktowania poszkodowanych działaniem dekretu dochodzących swoich praw w różnych okresach.

Tym samym dokonana powyżej zgodnie z zaleceniami Sądu Najwyższego zawartymi w uchwale z dnia 21 marca 2003 roku /III CZP 6/03, OSNC z 2004 roku, Nr 1, poz. 4/, w ramach dowodów przedstawionych przez strony zgodnie z zasadą kontrydiktoryjności ocena całokształtu okoliczności sprawy prowadzi do wniosku, że uszczerbek majątkowy po stronie powodów jest normalnym następstwem wydania decyzji o sprzedaży lokali w budynku przy ulicy (...) w W..

Odnośnie zaś okoliczności, że powodowie nie uczestniczyli w postępowaniu administracyjnym, które zakończyło się wydaniem decyzji sprzedażowych, to zdaniem Sądu mieli oni materialnoprawny interes uczestniczenia w sprawie i dlatego zgodnie z art. 28 kpa status strony w tym postępowaniu, tym bardziej, że uznano ich za zainteresowanych w sprawach nadzorczych /tak Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 23 listopada 2007 roku, I ACz 1750/07, nie publ. oraz w wyroku z dnia 05 września 2008 roku, I ACa 946/08, nie publ./.

Powyzsze stanowisko zostało także ostatecznie zaakceptowane przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 czerwca 2012 roku /III CZP 28/12, Biuletyn Sądu Najwyższego z 2012 roku, Nr 6, poz. 9/, w której wskazano, że również osoby niebiorące udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z naruszeniem prawa określonym w art. 156 § 1 kpa są uprawnione do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 kpa.

Należne powodom odszkodowanie w zakresie damnum emergens zostało obliczone w oparciu o omówiony powyżej dowód z opinii biegłego. Sąd uznał, że miarodajną dla ustalenia wysokości odszkodowania wynikającego z decyzji sprzedażowych będzie wartość sprzedanych lokali określona według ich stanu na dzień wydania tej decyzji, która spowodowała szkodę, a cen aktualnych, a to zgodnie z treścią art. 363 § 2 k.c.

W tym zakresie Sąd podziela jednocześnie utrwaloną już linię orzecznictwa zapoczątkowaną orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 roku /I CKN 1215/00, LEX numer 78330/, iż zachodzi w takim przypadku konieczność brania pod uwagę wszystkich ograniczeń prawnych, którym podlegałyby przedmiotowa nieruchomości, gdyby nie doszło do jej bezprawnego przejęcia przez Państwo. Ten wymóg uwzględnił zaś biegły S. O. w swojej opinii w wariantcie uwzględniającym materię ustawową nakładającą te ograniczenia. Zgodzić się przy tym należy z biegłym, że wariant wyliczeń oparty na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2005 roku nie jest miarodajny, gdyż treść normatywna aktów prawnych nie pozwala na przyjęcie tezy o czynszu wolnym.

Dodatkowo przy ustalaniu wysokości należnego odszkodowania należało zgodnie z zasadą compensatio lucri cum damno odliczyć wartość nakładów na remont budynku w zakresie przypadającym na sprzedane lokale dokonanego przez Skarb Państwa - co prawda w okresie poprzedzającym wydanie decyzji sprzedażowych, ale prowadzącego do odniesienia przez powodów korzyści w tym zakresie. Odszkodowanie ma na celu bowiem wyrównanie uszczerbku wywołanego jedynie nieprawidłowym zachowaniem dłużnika. Ponadto istotne znaczenie ma tu okoliczność, że nie stwierdzono nieważności decyzji dekretowej w części dotyczącej sprzedanych lokali, a w konsekwencji w tym zakresie budynek nie stał się własnością powodów, przez co nie uzyskali oni nigdy w tej części nakładów poczynionych na nie, a ich szkodę stanowi jedynie substancja budynku sprzed dokonania remontu. W związku z tym Skarb Państwa jako właściciel nieruchomości w części dotyczącej sprzedanych lokali nie może zgłosić skutecznie roszczeń o zwrot nakładów /tak Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 08 maja 2009 roku, I ACa 139/09, nie publ/ i bez znaczenia pozostają tu wywody związane z przejściem tych roszczeń na m. W., bo roszczenia w tym zakresie nie powstały. Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynikało zaś niezbicie, że omawiane nakłady pokryte były ze środków Skarbu Państwa, a nie osób trzecich czy poprzedników prawnych powodów, co zmieniałoby ocenę tę sytuacji.

Nie można w tym kontekście przyjąć poglądu, że o braku podstaw do omawianego pomniejszenia świadczy wyrok uznający za nienależne świadczenie uiszczony przez W. G. z tytułu zwrotu nakładów na nieruchomości na rzecz m. W., gdyż wydany on został pomiędzy innymi stronami i odnośnie stanu faktycznego związanego z uchynieniem decyzji administracyjnej na podstawie, której do tego świadczenia doszło. W niniejszej sprawie zaś zgłoszone zostało

żądanie odszkodowawcze wobec Skarbu Państwa, a żądanie pomniejszenia odszkodowania dotyczy niezwróconej części nieruchomości celem uniknięcia wzbogacenia się powodów ponad doznaną szkodę.

Odsetki ustawowe z uwagi na odszkodowawczy charakter roszczenia /art. 363 § 2 k.c./ zostały zasądzone od daty wydania wyroku.

Jak wykazano wyżej prawnie wadliwe były decyzje organów, które już nie istnieją, wobec tego odpowiedzialność odszkodowawcza obciąża ich następcę prawnego. W myśl art.123 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego /Dz. U. Nr 88 poz. 26/ Naczelnik Dzielnic, z upoważnienia którego działał także Kierownik Wydziału, stał się terenowym organem administracji państwowej o właściwości ogólnej w miastach podzielonych na dzielnice. Stan ten uległ zmianie z dniem 27 maja 1990 roku, kiedy do właściwości kierowników urzędów rejonowych przeszły, między innymi, kompetencje należące uprzednio do terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej i ogólnej stopnia podstawowego /art.53 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 terenowych organach administracji rządowej ogólnej Dz. U. nr 21/90, poz.123/. Następnie zaś w związku z kolejną reformą administracji publicznej /art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 roku przepisy wprowadzające ustawę reformującą administrację publiczną Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm./ do właściwości starosty przeszły jako zadania z zakresu administracji rządowej określone w przepisach zadania urzędów rejonowych administracji ogólnej oraz zadania i kompetencje kierowników tych organów. Po likwidacji Powiatu (...) a tym samym i urzędu Starosty /ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju m. W.(...)/ kompetencje i uprawnienia Starosty przeszły do Prezydenta m. W..

Przedstawiony stan prawny prowadzi do wniosku, iż biernie legitymowany w sprawie jest Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta m. W.. Pogląd, że reprezentantem Skarbu Państwa w sprawach należących do kompetencji byłego kierownika urzędu rejonowego jest starosta dominuje także w orzecznictwie /tak Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 21 grudnia 1999 roku, II CKN 683/99 nie publ./ i doktrynie /tak Gerard Bieniek W: Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym. Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis Warszawa 2002 rok, s. 5/. Tej oceny prawnej nie zmienia treść art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej /Dz. U. Nr 12, poz. 136, z późn. zm./, gdyż dotyczy on wyłącznie będących w toku spraw wszczętych przed dniem 01 stycznia 1999 roku /tak Gerard Bieniek W: Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym. Wydawnictwo Prawnicze Lewis Nexis Warszawa 2002 rok, s. 45/.

W tym zakresie Sąd podziela także w całości tezę i uzasadnienie uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 07 grudnia 2006 /III CZP 99/06, OSNC z 2007 roku, Nr 8, poz. 79/, że Skarb Państwa jest biernie legitymowany w sprawach o naprawienie szkody wynikłej z ostatecznej decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku - 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 nastąpiło po dniu 26 maja 1990 roku.

W oparciu o art. 100 kpc Sąd ustalił zasadę rozdzielenia kosztów procesu w stosunku do przegranej powodów wynoszącej 54, 3%, pozostawiając szczegółowe wyliczenie tych kosztów w oparciu o art. 108 § 1 kpc referendarzowi sądowemu.