

Sygn. akt I C 283/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lutego 2019 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący: **SSR del. Andrzej Vertun**

Protokolant: **sekretarz sądowy Justyna Chojecka**

po rozpoznaniu w dniu 26 lutego 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **J. N.**

przeciwko **Skarbowi Państwa – Ministrowi Inwestycji i Rozwoju**

o zapłatę

1. zasądza od Skarbu Państwa – Ministra Inwestycji i Rozwoju na rzecz J. N. kwotę 1.726.000 (milion siedemset dwadzieścia sześć tysięcy) złotych wraz z odsetkami w wysokości ustawowej za opóźnienie od dnia 27 czerwca 2017 r. do dnia zapłaty;
2. oddala powództwo w pozostałej części;
3. zasądza od Skarbu Państwa – Ministra Inwestycji i Rozwoju na rzecz J. N. kwotę 2.214,62 (dwa tysiące dwieście czternaście 62/100) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu;
4. nakazuje Skarbowi Państwa – Sądowi Okręgowemu w Warszawie pobrać od J. N. kwotę 1.887,03 (tysiąc osiemset osiemdziesiąt siedem 3/100) złotych tytułem zwrotu wydatków poniesionych tymczasowo przez Skarb Państwa – Sąd Okręgowy w Warszawie oraz ściągnąć z roszczenia zasądzonego na jej rzecz kwotę 50.000 (pięćdziesiąt tysięcy) złotych tytułem części opłaty od pozwu, od uiszczenia której została zwolniona;
5. nakazuje Skarbowi Państwa – Sądowi Okręgowemu w Warszawie pobrać od Skarbu Państwa – Ministra Inwestycji i Rozwoju kwotę 1.423,55 (tysiąc czterysta dwadzieścia trzy 55/100) złote tytułem zwrotu wydatków poniesionych tymczasowo przez Skarb Państwa – Sąd Okręgowy w Warszawie.

I C 283/17

UZASADNIENIE

Pozwem wniesionym w dniu 22 marca 2017 r. W. M. i J. N. domagały się zasądzenia od Skarbu Państwa – Ministra Infrastruktury i Budownictwa kwot po 2.008.254 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia następującego po dniu doręczenia pozwanemu odpisu pozwu do dnia zapłaty oraz zasądzenia kosztów procesu.

Konkluzja okoliczności przytoczonych na uzasadnienie pozwu zawierała się w stwierdzeniu, że poprzednik prawny powódek utracił, wskutek niezgodnej z prawem decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 3 lipca 1960 r. zatwierdzającej orzeczenie Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 10 czerwca 1960 r., prawo własności nieruchomości objętej księgą hipoteczną (...). Niezgodność z prawem owych decyzji została stwierdzona decyzją

częściową Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 10 grudnia 2015 r., w zakresie działki ewidencyjnej numer (...) o powierzchni 0,1732 ha z obrębem 3-04-08 w W.. Powódki domagały się naprawienia szkody wyrządzonej ową decyzją, wskazując, że wartość odszkodowania winna być ustalona na podstawie cen oraz przeznaczenia nieruchomości z chwili ustalania odszkodowania.

(pozew, k. 2 – 108)

W odpowiedzi na pozew pozwany, reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie na swoją rzecz kosztów procesu. Zakwestionował istnienie związku przyczynowego pomiędzy orzeczeniami organów administracji państwowej z 10 czerwca i 3 lipca 1960 r. a utratą własności nieruchomości, objętą roszczeniem odszkodowawczym, powołując się na treść art. 3 ust. 1 oraz art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (t. j. Dz. U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64 ze zm.). Wskazał, że przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym w 1960 r. nie dało się pogodzić z ustanowieniem prawa własności czasowej na rzecz poprzednika prawnego powódek. Podniósł, że odszkodowanie winno być ustalone stosownie do przeznaczenia nieruchomości w chwili wydania niezgodnej z prawem decyzji zaś odsetki należą się powódkom ewentualnie od dnia wydania wyroku.

(odpowiedź na pozew, k. 123 – 137)

Postanowieniem z dnia 6 czerwca 2018 r. Sąd zawiesił postępowanie ze względu na śmierć W. M. i podjął je z udziałem J. N., jako jej następczyni prawnej.

(postanowienie, k. 266)

Stosownie do treści § 1 ust. 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. z 2018 r., poz. 175 ze zm.) jednostką organizacyjną właściwą do reprezentacji Skarbu Państwa stał się Minister Inwestycji i Rozwoju.

Sąd uznał za ustalone następujące okoliczności.

Właścicielem działki o powierzchni 76.434,6 m² nieruchomości uregulowanej w księdze hipotecznej (...) o numerze rejestru hipotecznego W-494, na podstawie aktu zdanego 29 sierpnia 1901 r. za nr (...) przed notariuszem (...) R. B., spadku po I. M. oraz aktu z dnia 24 kwietnia 1928 r., był K. M..

(dowód: zaświadczenia, k. 35 – 38)

Nieruchomość ta została objęta działaniem Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.).

(dowód: orzeczenie, k. 40)

K. M. złożył wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do w/w nieruchomości.

(dowód: wniosek, k. 39)

Orzeczeniem administracyjnym z dnia 10 czerwca 1960 r. (nr GT-III-II-5/G/187/60) Prezydium Rady Narodowej odmówiło przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości. Po rozpoznaniu odwołania Ministerstwo Gospodarki Komunalnej decyzją z dnia 3 lipca 1960 r. (nr MT – (...)) zatwierdziło orzeczenie Prezydium Rady Narodowej.

(dowód: decyzje, k. 41 – 42)

Decyzją z dnia 30 września 1966 r. Prezydium Rady Narodowej (...) W. przyznało K. M. odszkodowanie w kwocie 40.272 zł za część gruntu nieruchomości „Dobra (...) rej. hip. W 494” o powierzchni 5.450 m⁽²⁾, objętej lokalizacją

szczegółową Nr(...). z dnia 9 kwietnia 1960 r. Decyzją z dnia 19 października 1990 r. Burmistrz D. P. przyznał M. M. odszkodowanie w kwocie 907.000.000 zł za nieruchomość o powierzchni 4.538m⁽²⁾, stanowiącą niegdyś część nieruchomości objętej w/w księgą hipoteczną a objętą granicami decyzji lokalizacyjnej Nr (...) z 20 lipca 1987 r. Prezydenta (...) W.. Działki objęte w/w decyzjami nie stanowiły części działki oznaczonej numerem (...), objętej księgą wieczystą (...).

(dowód: decyzje, k. 309 – 312; opinia geodezyjna, k. 318 – 321)

Decyzją częściową z dnia 10 grudnia 2015 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa m.in. stwierdził, że decyzja Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 3 lipca 1960 r. i utrzymane nią w mocy orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej z dnia 10 czerwca 1960 r. w zakresie dotyczącym części działki ewidencyjnej nr (...) z obrębu 3-04-08 zostały wydane z naruszeniem prawa. W uzasadnieniu decyzji, w części dotyczącej działki m.in. o numerze 11/1, Minister stwierdził, że nie została ona objęta żadną decyzją lokalizacyjną. Organy dekretowe nie przeprowadziły postępowania wyjaśniającego, nie ustaliły jakim planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją lokalizacyjną objęta była nieruchomość oraz nie wyjaśniły czy dotychczasowy właściciel może z niej korzystać zgodnie z planem. Teren inwestycji znajdujący się poza obszarem lokalizacji inwestycji publicznych powiązały z realizowanymi inwestycjami rozszerzając w ten sposób bezprawne przejęcie również pozostałej części. Decyzją z dnia 13 grudnia 2016 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa utrzymał w mocy w/w decyzję, w zakresie punktu 1. i 3.

(dowód: decyzje, k. 43 – 65)

Decyzja z dnia 10 grudnia 2015 r. Ministra Infrastruktury i Budownictwa w wyżej wymienionej części jest prawomocna.

(bezsporne)

Spadek po K. M. zmarłym w dniu 22 stycznia 1976 r. nabył w całości M. M..

(dowód: postanowienie, k. 67)

Spadek po M. M. zmarłym w dniu 17 lutego 2010 r. nabyły po połowie W. M. i J. N..

(dowód: akt poświadczenia dziedziczenia, k. 68)

Spadek po W. M. zmarłej w dniu 30 kwietnia 2018 r. nabyła w całości J. N..

(dowód: akt poświadczenia dziedziczenia, k. 264)

Właścicielem nieruchomości oznaczonej numerem ewidencyjnym (...), o powierzchni 2.916 m⁽²⁾, uregulowanej w księdze wieczystej (...) jest Towarzystwo Budownictwa (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W.. W skład tej nieruchomości wchodzi m.in. działka oznaczona numerem (...) na Mapie (...) zgodnie z wykazem powierzchni w granicach dawnej H.. (...) (...), sporządzonej przez geodetę uprawnionego A. W. w dniu 1 października 2015 r., wprowadzonej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego za numerem (...) o powierzchni 0,1732 ha.

(dowód: odpis księgi wieczystej, k. 69 – 71; mapa, k. 66)

Nieruchomość ta obecnie jest zabudowana budynkiem mieszkaniowym wielolokalowym. Obecnie działka ta nie jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Według Studium (...) W., przyjętego uchwałą Rady Miasta nr (...) z dnia 10 października 2006 r. nieruchomość ta położona jest w strefie miejskiej, na terenach o przewadze zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Według planu „W. 1965 1.400.000 mieszkańców” zatwierdzonego uchwałą Prezydium Rządu PRL z dnia 2 lipca 1956 r. nieruchomość położona była na terenach przeznaczonych pod parki i zieleńce. Według Planu (...) Zabudowania (...) W., zatwierdzonego przez Ministerstwo

Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r. nieruchomości położona była na terenie przeznaczonym pod parki projektowane. W latach 30 funkcjonowała jako niezabudowany fragment całości ogrodu miejskiego zwanego O. L.. Wartość nieruchomości według przeznaczenia planistycznego na dzień 23 marca 2018 r. wynosiła 3.452.000 zł zaś według przeznaczenia obowiązującego w dniu 3 lipca 1960 r. – 1.726.000 zł.

(dowód: opinia biegłego D. K., k. 212 – 239, 276 – 279, 305 – 306)

Powyższe ustalenia zostały poczynione na podstawie wymienionych dokumentów, których autentyczności i prawdziwości nie kwestionowała żadna ze stron. Nie znalazł do tego podstaw również Sąd. Ostatecznie niekwestionowaną przez strony była opinia biegłego D. K.. Opinia ta została oparta na całości zgromadzonego materiału dowodowego, odpowiadała rzeczowo na postawione przez biegłym zagadnienie, była logicznie uargumentowana, wywód biegłego był klarowny, opinię wieńczył jednoznaczny wniosek. Zarzut powódki, co do nieuwzględnienia przy obliczaniu wartości nieruchomości według przeznaczenia planistycznego aktualnego w czerwcu i lipcu 1960 r. faktu, że przed wojną funkcjonowała na obszarze nieruchomości ślizgawka, należało uznać za niemający znaczenia dla sprawy. Pomijając już fakt, że, jak trafnie zauważył biegły, urządzenie to nie było posadowione na tej części nieruchomości, której obecnie dotyczy spór, to takie gospodarcze wykorzystanie nieruchomości nie wpływa w sposób istotny na jej wartość. Nie zmienia bowiem podstawowego przeznaczenia gruntu, jako terenu rekreacyjnego. Wykorzystanie gospodarcze lodowiska jest ograniczone do określonych pór roku i stanowi element całości, którą współtworzą tereny zielone. W konkluzji należało przyjąć, że opinia biegłego była miarodajnym źródłem informacji niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Sąd zważył, co następuje.

Powódka dochodziła odszkodowania za szkodę poniesioną wskutek wydania w 1960 r. niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej. Jej roszczenie miało oparcie w treści art. 160 kpa, który to przepis znajduje zastosowanie do wszelkich szkód powstałych na skutek decyzji wydanych przed dniem 1 września 2004 r. (por. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. o sygn. akt III CZP 112/10).

Roszczenie z art. 160 kpa ma charakter odszkodowawczy. Przesłankami jakie musi wykazać dochodzący go powód, aby można było je uznać za zasadne są: zdarzenie wywołujące szkodę, szkoda i adekwatny związek przyczynowy między tym zdarzeniem a szkodą. Zdarzeniem powodującym szkodę w tego rodzaju sprawach jest wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, której skutki wywołały w majątku danego podmiotu szkodę. Ta szkoda podlega naprawieniu przez Skarb Państwa.

Powódka wykazała przesłankę bezprawności decyzji z dnia 3 lipca 1960 r. zatwierdzającej orzeczenie o odmowie przyznania prawa własności czasowej, przedstawiając prawomocną decyzję nadzorczą Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 10 grudnia 2015 r., w części obejmującej działkę gruntu, niegdyś wchodzącą w skład nieruchomości hipotecznej (...), noszącej obecnie numer 11/1, o powierzchni 0,1732 ha. Kwestia bezprawności decyzji z dnia 3 lipca 1960 r. nie była objęta badaniem w niniejszym postępowaniu.

Sporem w sprawie objęte były natomiast dwie kwestie – istnienia związku przyczynowego pomiędzy wydaną z naruszeniem prawa decyzją z dnia 3 lipca 1960 r. a definitywną utratą prawa do nieruchomości oraz momentu, według którego należy oceniać przeznaczenie planistyczne nieruchomości dla określenia jej wartości, na potrzeby ustalenia wysokości odszkodowania.

W tej pierwszej kwestii rozumowanie pozwanego opierało się na założeniu, że pomimo istnienia prejudykatu, stwierdzającego w relewantnym dla przedmiotu sprawy zakresie, że decyzja o odmowie przyznania prawa własności czasowej była wydana z naruszeniem prawa, nie zaistniał w obiegu prawnym akt przeciwstawnej treści, tj. przyznający prawo własności czasowej do nieruchomości. Wobec czego nie mogła nastąpić utrata prawa do nieruchomości, zaś powódka winna wykazać, że decyzja pozytywna dla niej byłaby wydana. Częścią tego wywołu była argumentacja wskazująca na fakt, że decyzja z dnia 3 lipca 1960 r. w istocie była zgodna z prawem, albowiem istniały podstawy prawne do odmowy przyznania prawa użytkowania wieczystego, stosownie do treści ustawy z 12 marca 1958 r. W

tym względzie należało zważyć, że szkoda doznana przez powódkę nie polegała na utracie użytkowania wieczystego gruntów, które na podstawie przepisów dekretu (...) z mocy prawa przeszły na własność gminy, następnie natomiast na rzecz Skarbu Państwa. Ani bowiem na rzecz poprzedników prawnych, ani tym bardziej na korzyść powódki, nigdy nie zostało ustanowione prawo własności czasowej do tych gruntów, ani też ich użytkowanie wieczyste. Powódka nie mogła więc utracić prawa, które nigdy nie było składnikiem majątku ani jej, ani też jej poprzedników prawnych. Wartością majątkową, która mogła zostać utracona przez wskazane osoby, było szczególne uprawnienie nabyte przez przedwojennych właścicieli gruntów na podstawie art. 7 ust. 1 powołanego dekretu, czyli wartość prawa o ustanowienie własności czasowej, w późniejszym zaś okresie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości objętej działaniem dekretu (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, w uchwale z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, oraz w wyroku z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11; tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 czerwca 2000 r., I SA (...) oraz w uchwale z dnia 14 października 1996 r., (...) 19/96). W postanowieniu z dnia 9 listopada 2011 r. (I CKN 6/03), uprawnienie to zostało nazwane przez Sąd Najwyższy ekspektatywą prawa wieczystej dzierżawy i prawa zabudowy. Analogiczny pogląd, w zakresie dotyczącym użytkowania wieczystego, zaprezentował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12. Zasadnie zostało w nim podniesione, że szkoda wywołana decyzją, sprzecznie z prawem odmawiającą uwzględnienia wniosku złożonego zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu, miała charakter rzeczywisty, polegała bowiem nie tylko na pozbawieniu poprzednich właścicieli własności budynków. Przejawiała się bowiem także w uszczupleniu majątków należących do tych osób albo ich następców prawnych o wartość wskazanej ekspektatywy. Nie może więc ulegać kwestii, że nie tyle samo uprawnienie do złożenia przez przedwojennych właścicieli albo ich następców prawnych wniosku przewidzianego art. 7 ust. 1 dekretu, ile zachodzenie podstaw do jego uwzględnienia stanowiło przesłankę uzasadniającą uwzględnienie tej ekspektatywy wśród rzeczywistych składników majątku takich osób (tak Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 20 marca 2015 r., I ACa 1385/14).

Taki charakter składnika majątkowego, którego utrata stanowiła szkodę, czynił argumentację pozwanego w zakresie braku związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją dekretową a utratą prawa do gruntu bezpodstawną. Po pierwsze na gruncie treści art. 7 Dekretu przyjmuje się, że odmowa przyznania prawa własności czasowej była dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych pozostawałoby w sprzeczności z przeznaczeniem gruntu zgodnie z planem zabudowania (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 14, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, OSNC-ZD 2010, nr A, poz. 22, uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1996 r., (...) 19/96, (...) 1997, nr 2, poz. 56, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 1999 r., (...) SA 135/98, niepubl. i z dnia 15 czerwca 2000 r., I SA (...), niepubl.). Ustalenia w sprawie wskazują, że wadliwość decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej polegała właśnie na braku objęcia nieruchomości, w części dotyczącej m.in. działki (...), jakąkolwiek decyzją lokalizacyjną, zaś organ nie przeprowadził analizy planu pod kątem tego, czy istnieją okoliczności uniemożliwiające dalsze korzystanie przez byłego właściciela z gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem. Jeżeli zatem roszczenie powódki o ustanowienie prawa własności czasowej do gruntu powinno co do zasady zostać uwzględnione, chyba, że istnieją określone w art. 7 ust. 2 Dekretu przeszkody do jego ustanowienia, to oznacza to, że okoliczność leżąca u podstaw zasadności ewentualnej odmowy wykazać powinien pozwany, jako przesłankę niweczącą roszczenie powódki oraz jako okoliczność zrywającą związek przyczynowy pomiędzy niezgodną z prawem odmową a ostatecznym pozbawieniem prawa do gruntu. Odpowiada to pogładowi, że obowiązek wykazania przyczyny rezerwowej, jako niweczącej zasadność roszczenia odszkodowawczego, wykazać powinien pozwany (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11). Po drugie zauważyć należy, że przeznaczenie nieruchomości pod park projektowany nie wykluczało możliwości korzystania z niej przez dotychczasowego właściciela według regulacji obowiązujących w 1960 r. W wyroku z dnia 8 sierpnia 2018 r. (I ACa 1820/17) Sąd Apelacyjny w Warszawie przyjął, że z przepisów obowiązującego wówczas dekretu o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju z 1946 r. nie wynika wprost, że cele użyteczności publicznej mogły być realizowane tylko przez podmioty publiczne. Powołany w tej mierze art. 2 tego dekretu ustanawia co prawda zasadę gospodarki planowej i działania zgodnie z wytycznymi polityki gospodarczej Państwa, ale z tego nie można jeszcze wyciągać wniosku o nieuchronności wywłaszczenia. Przeciwnie, skoro ustawodawca *expressis verbis* nie postanowił inaczej, to cele użyteczności publicznej mogły być ówczesnie realizowane nie tylko przez podmioty państwowe i

samorządowe. Niektóre ustawy szczególne z tamtego czasu wprost dopuszczały realizację celów publicznych przez podmioty spoza struktur państwowych (samorządowych), np. w zakresie prowadzenia hoteli uznanych za obiekty użyteczności publicznej na mocy obowiązującego w pierwszych latach Polski Ludowej rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie osiedli (Dz. U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216). Argumentację tą Sąd orzekający w sprawie podziela. Po trzecie - niezależnie od powyższego należy wskazać, że zdarzeniem mającym wpływ na istnienie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a wadliwą decyzją mogłaby być wyłącznie ostateczna decyzja odmawiająca ustanowienia własności czasowej zapadła po stwierdzeniu nieważności i niezgodności decyzji z prawem decyzji stanowiącej podstawę dochodzonego roszczenia. Decyzja taka przesądzałaby bowiem, że prawo własności czasowej nie powinno być przyznane, a zatem niezależnie od niezgodności z prawem wcześniejszej decyzji - że jego nieprzyznanie nie może stanowić źródła szkody podlegającej naprawieniu (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09). W orzecznictwie sądów powszechnych pojawił się bowiem pogląd, podzielany przez orzekający w sprawie Sąd, że postępowanie w przedmiocie decyzji nadzorczej obejmuje nie tylko przesłanki stosowania prawa leżące u podstaw decyzji kontrolowanej, lecz również te przesłanki, które organ wydając kontrolowaną decyzję winien był zastosować, a czego nie uczynił. Nawet jeżeli była możliwość odmowy stwierdzenia nieważności decyzji dekretovej, konsekwencje wynikające ze związania sądów powszechnych decyzją nadzorczą wydaną przez właściwy organ, jak też wyłączenie z drogi postępowania cywilnego oceny zasadności wniosków, które były składane na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, nie pozwalało na ustalenie, że wniosek złożony przez poprzedników prawnych powodów nie zasługiwał na uwzględnienie. Nie tylko związanie sądów powszechnych decyzjami nadzorczymi wydanymi w trybie administracyjnym, ale też prowadzenie wyłącznej kompetencji organów administracyjnych w zakresie oceny tych wniosków, jak uznał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 maja 2014 r., I CSK 419/13, wykluczały możliwość przyjęcia w sprawie opartej na art. 160 k.p.a., że wniosek z art. 7 ust. 1 nie zasługiwał na uwzględnienie nie tylko w zakresie przesłanek określonych w ust. 2 tego przepisu. Przy rozstrzygnięciu o zasadności takich powództw, znaczenie prawne traci więc zupełnie okoliczność zasadności wniosków składanych na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Decydujące znaczenie ma zaś rozstrzygnięcie zawarte w decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność decyzji dekretovej albo jej niezgodność z prawem. Przyjmując zaprezentowane stanowisko, Sąd Najwyższy nie pozwala sądom powszechnym na ocenę, czy przedmiotem takiego wniosku istotnie była ekspektatywa użytkowania wieczystego gruntu objętego działaniem dekretu. W postępowaniu mającym za przedmiot roszczenie odszkodowawcze przewidziane art. 160 k.p.a. prawie niemożliwe staje się tym samym wykazanie, że niezależnie od treści negatywnej decyzji dekretovej, zwłaszcza co do zakresu zbadanych w niej okoliczności, jak też przyczyn nieuwzględnienia wniosku, oparty na art. 7 ust. 1 dekretu wniosek nie był zasadny w dacie wydania decyzji dekretovej. Nie jest tym samym możliwe wykazanie, że dawny właściciel albo jego następcy prawnie nie doznali w istocie szkody z powodu nieuwzględnienia wniosku, jeżeli tylko decyzją nadzorczą została stwierdzona nieważność decyzji dekretovej, nawet z tego powodu, że przy jej wydawaniu przesłanki określone art. 7 ust. 2 dekretu. Argumenty podane przez Sąd Najwyższy w powołanych orzeczeniach, niezależnie od tego, że zostały oparte na podstawowych instytucjach związanych z zakresem drogi sądowej i związania sądów powszechnych ostatecznymi decyzjami wydanymi w trybie administracyjnym, oparte też zostały na założeniu, że organ nadzorczy we wszystkich wypadkach bada wszelkie okoliczności mające wpływ na zasadność nieuwzględnionych wniosków z art. 7 ust. 2 dekretu, jak też na przeświadczeniu, że zasadność tych wniosków w pełnym zakresie podlega badaniu przez organ nadzorczy, czyli na przekonaniu, że decyzja stwierdzająca wadliwość decyzji dekretovej nie powinna zostać wydana, jeżeli taki wniosek nie był uzasadniony i nie powinien zostać uwzględniony, niezależnie od uchybień, które wystąpiły przy wydawaniu negatywnych decyzji dekretowych, zwłaszcza dotyczących zakresu okoliczności, które zostały zbadane przy ich wydaniu i znalazły odbicie w uzasadnieniach takich decyzji. Decyzja nadzorcza, niezależnie od stopnia, w którym uprawniony organ wywiązał się od wskazanego obowiązku, przesądza więc nie tylko o bezprawności działania organów administracyjnych, za które odpowiedzialność cywilną ponosi Skarb Państwa, ale też o doznaniu szkody przez dawnych właścicieli albo ich następców prawnych. Przesądza ponadto o istnieniu związku przyczynowego, który z oczywistych powodów nie może też zachodzić w wypadku niedoznania szkody przez osoby poszukujące ochrony na podstawie art. 160 k.p.a. ze względu na niedostrzeżoną przez organ nadzorczy bezzasadność wniosków, które formalnie zostały złożone na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, nie zasługiwały jednak na uwzględnienie z przyczyn określonych w ust. 2 tego przepisu (tak Sąd Apelacyjny w Warszawie w powołanym wyżej wyroku z dnia 20 marca 2015 r.). Podzielając przytoczone rozważania należało przyjąć, że w

sprawie zaistniał adekwatny związek przyczynowy pomiędzy decyzją z dnia 3 lipca 1960 r. a szkodą powódki w postaci utraty prawa do nieruchomości składającej się z działki ewidencyjnej numer (...).

Wysokość szkody była wprost zależna od uznanej za miarodajną dla obliczenia wysokości szkody daty, w której obowiązujące przeznaczenie planistyczne determinowało sposób zagospodarowania nieruchomości. Przeznaczenie planistyczne nieruchomości należało uznać za element ogólnego stanu nieruchomości, obok jej stanu faktycznego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2013 r., V CSK 81/13). Poprzednik prawny powódki bowiem utracił definitywnie nieruchomość, mającą nie tylko określone parametry fizyczne i geodezyjne, ale także określone przeznaczenie.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowuje się tendencja, zgodnie z którą "stan majątkowy" poszkodowanego, definitywnie pozbawionego prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości wadliwą decyzją administracyjną, obejmuje zarówno samą fizycznie oznaczoną nieruchomość (prawo do niej), jak i jej przeznaczenie (np. rolne lub budowlane). W wyroku z dnia 3 grudnia 2014 r., III CSK 92/14 (nie publ.) przyjęto, że dla ustalenia odszkodowania za utratę prawa własności nieruchomości na skutek wadliwej decyzji administracyjnej rozstrzygający jest stan i charakter nieruchomości z chwili wydania wadliwej decyzji. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2013 r., V CSK 81/13 ((...) 2014, nr 4, s. 16) zajęto stanowisko, że art. 363 § 2 k.c. nie uzasadnia odstąpienia od zasady, iż rozmiar uszczerbku majątkowego poszkodowanego właściciela nieruchomości (jego spadkobierców) ustala się według stanu tej nieruchomości w chwili wydania decyzji administracyjnej, przy czym "stan nieruchomości" obejmuje nie tylko jej parametry fizyczne i geodezyjne (np. jej powierzchnię lub infrastrukturę), lecz także jej przeznaczenie społeczno-gospodarcze. Odstępstwa od tej reguły nie można poszukiwać w szczególnych okolicznościach, o których mowa w art. 363 § 2 k.c., ponieważ odnosi się on tylko do możliwości przyjęcia innej ceny uszczerbku niż w chwili ustalenia odszkodowania.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2013 r., V CSK 388/12 (nie publ.) także przyjęto, że w razie stwierdzenia wadliwości decyzji nacjonalizacyjnej, gdy nieruchomość nie mogła być zwrócona z racji nieodwracalnych skutków decyzji, miarodajny jest stan w chwili wydania decyzji nacjonalizacyjnej. Sąd Najwyższy nawiązał do zajętego w judykaturze stanowiska, że w razie wyrządzenia szkody byłym właścicielom nieruchomości wadliwą decyzją nacjonalizacyjną dla ustalenia odszkodowania właściwy jest jej stan w chwili wydania tej decyzji. Stanowisko, że rozmiar szkody w związku z utratą użytkowania wieczystego ustala się według stanu nieruchomości w czasie wydania wadliwej decyzji administracyjnej i na podstawie cen z chwili orzekania, znalazło się także w uzasadnieniach wyroków Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2008 r., I CSK 472/07 (nie publ.) oraz z dnia 13 października 2010 r., I CSK 678/09 (nie publ.).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 marca 2014 r. (III CSK 152/13) Sąd Najwyższy zauważył, że bezprawna odmowa przyznania poprzednikowi prawnemu powódki prawa własności czasowej nieruchomości spowodowała uszczerbek w majątku poszkodowanego w postaci definitywnej utraty tego prawa. Niewątpliwie przeznaczenie nieruchomości gruntowej położonej w mieście może decydować o jej wartości, jeżeli ma ono charakter trwały, a zmiany przeznaczenia mogą nastąpić także po zdarzeniu wyrządzającym szkodę. Jeżeli w orzecznictwie i literaturze przyjmuje się jako podstawową tzw. dyferencyjną metodę ustalania szkody majątkowej i porównuje w chwili orzekania stan majątku poszkodowanego przed i hipotetyczny stan tego majątku po zdarzeniu wyrządzającym szkodę, to niewątpliwie takie założenie może być miarodajne co do zasady jedynie dla sytuacji typowych. Chodzi o takie sytuacje, w których już od chwili zdarzenia wyrządzającego szkodę (np. deliktu) sprawca musi liczyć się z obowiązkiem jej naprawienia, a poszkodowany ma możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego przynajmniej w okresie biegu przedawnienia. W rozpoznawanej sprawie chodzi natomiast o szkodę wyrządzoną deliktem szczególnym, tj. wadliwą decyzją administracyjną, która została negatywnie zweryfikowana po kilkudziesięciu latach i wywarła skutki prawne ex tunc w tym sensie, że dopiero treść decyzji nadzorczej usprawiedliwia przyjęcie stanu bezprawia spowodowanego pierwotnym orzeczeniem. W okresie między wydaniem orzeczenia z dnia 2 lutego 1952 r. a wydaniem orzeczenia nadzorczego z dnia 24 marca 2006 r. istniał stan trwałego pozbawienia poszkodowanych nieruchomości, w którym poszkodowani nie mogli liczyć na jej restytucję, a pozwany nie musiał liczyć się z powstaniem obowiązku jej zwrotu i mógł nią dysponować swobodnie w różnych celach urbanistycznych, w zależności

od koncepcji rozwoju miasta. W takiej sytuacji pojawia się zbyt wiele elementów niepewności odnośnie do losu spornej nieruchomości, aby w ogóle móc racjonalnie konstruować w chwili orzekania o odszkodowaniu tzw. hipotetyczny stan majątkowy poszkodowanych, gdyby w dniu 2 lutego 1952 r. wadliwa decyzja administracyjna nie zapadła. W każdym razie nie można akceptować tego, że ten hipotetyczny stan obejmowałby także wartość planistyczną utraconej nieruchomości z 2010 r. De lege lata nie ma powodów do tego, aby przyznawać poszkodowanemu sui generis "rentę planistyczną" w ramach ogólnego obowiązku naprawienia szkody w związku ze wzrostem jej wartości funkcjonalnej. Pewniejsze i właściwsze jest zatem, w ocenie Sądu Najwyższego, różnicowanie stanu majątkowego poszkodowanych przed i po powstaniu zdarzenia wyrządzającego szkodę, przy założeniu, że elementem tego stanu pozostaje także przeznaczenie przejętej nieruchomości. W związku z tym, że uszczerbek powodów obejmujący także wartość planistyczną nieruchomości miejskiej nie został skompensowany do chwili orzekania przez Sądy meriti, chwila ta ma decydujące znaczenie dla określenia wartości tego uszczerbku (art. 363 § 2 k.c.).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazano również, iż stosując metodę dyferencyjną trzeba pamiętać o tym, że majątkowe konsekwencje zdarzenia sprawczego określać należy wedle adekwatnego związku przyczynowego. Nadto konieczne jest wykazanie przez poszkodowanego w odpowiednim stopniu prawdopodobieństwa istnienia tak skonstruowanego hipotetycznego stanu majątkowego. Zatem odszkodowanie powinno być adekwatne do rzeczywistej szkody, obejmującej utratę możliwości dotychczasowego sposobu wykonywania prawa, a nie przyszłych szans jego zmiany, wynikających z nieprzewidywalnego rozwoju zdarzeń w znacznym odstępie czasowym od utraty prawa. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2017 r., I CSK 15/17). Określając wysokość odszkodowania za nieruchomość utraconą wskutek wydania wadliwej decyzji odmawiającej właścicielowi przyznania prawa do gruntu na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu należy brać pod uwagę stan nieruchomości w chwili wydania tej decyzji. Przez stan nieruchomości należy rozumieć istniejące wówczas prawne ograniczenia w dysponowaniu wynikające z objęcia jej instytucją publicznej gospodarki lokalami (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2016 r., I CSK 776/15; tak też Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 18 sierpnia 2017 r., I ACa 825/16).

Na tle art. 361 § 2 k.c. ustalenia wielkości szkody dokonuje się z reguły z wykorzystaniem metody dyferencyjnej, która nakazuje porównanie stanu rzeczywistego dóbr poszkodowanego, ze stanem, który istniałby, gdyby nie doszło do zdarzenia powodującego szkodę. Akceptując tę metodę jako zasadę, prowadzącą zazwyczaj do najwłaściwszych rezultatów, należy pamiętać o tym, że ma ona charakter określonego modelu teoretycznego. Jej stosowanie powinno być wolne od automatyzmu i dostosowane do okoliczności sprawy, przede wszystkim w aspekcie oceny elementów miarodajnych i niemiarodajnych przy rekonstrukcji hipotetycznego stanu majątkowego po stronie poszkodowanego, zwłaszcza jeżeli stan ten podlega odtworzeniu na przestrzeni kilkudziesięciu lat (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2017 r., I CSK 416/16). Ten ostatni wyrok jest o tyle istotny, że zapadł w sprawie, w której poprzednio Sąd Najwyższy, uchylając pierwszy wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie własnym wyrokiem wydanym w sprawie I CSK 419/13 z dnia 28 maja 2014 r., wypowiedział się, obiter dicta, co do określenia szkody metodą dyferencyjną. Wypowiedź ta miała charakter ogólny i nie została uznana za wiążącą w rozumieniu art. 398²⁰ k.p.c. przez Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną od ponownego wyroku Sądu Apelacyjnego.

Przytoczone wyżej stanowiska Sąd orzekający w sprawie podziela. Pogląd zakładający konieczność uwzględnienia obecnie istniejącego stanu planistycznego nieruchomości przy określeniu wartości szkody wyrządzonej niezgodną z prawem decyzją administracyjną pomija rozpiętość czasową istniejącą pomiędzy zdarzeniem szkodzącym a datą określenia szkody a także szczególny charakter źródła szkody oraz trybu stwierdzenia zaistnienia zdarzenia szkodzącego. Zauważyć należy, że perspektywę czasową obowiązku naprawienia szkody określają przepisy o przedawnieniu roszczenia odszkodowawczego. Najdalszy horyzont w zakresie szkód rzeczowych wyznacza obecnie w tym względzie, obowiązujący od 10 sierpnia 2007 r., art. 442¹ § 2 k.c., określając go na 20 lat od dnia przestępstwa. W odniesieniu do szkód wyrządzonych wydaniem decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem sytuacja w tym względzie jest szczególna. Wprawdzie bowiem mający w sprawie zastosowanie art. 160 § 6 k.p.a. przewiduje trzyletni termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, liczony od dnia, z którym stała się ostateczna decyzja nadzorcza, to już termin wydania tej ostatniej nie jest ograniczony przepisami prawa w odniesieniu do przesłanki rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 2 k.p.a.). Powoduje to, w powiązaniu z nieostrością przesłanki rażącego naruszenia prawa,

że stan względnej trwałości decyzji administracyjnej może trwać wiele dziesiątek lat, w trakcie których dojść może do diametralnego przekształcenia stanu rzeczy. Co więcej, do przekształcenia tego może dojść wskutek aktów podjętych w zaufaniu do treści decyzji, która została następnie wzruszona. W tym stanie rzeczy podzielić należy pogląd Sądu Najwyższego o konieczności pominięcia przekształceń planistycznych nieruchomości, powstałych w okresie znacznego upływu czasu jaki zaistniał od dnia wydania decyzji szkodzącej do dnia orzekania w przedmiocie odszkodowania, jako swego rodzaju renty planistycznej. Miarodajnym dla oceny wartości nieruchomości powinien być zatem stan istniejący w chwili wydania decyzji stanowiącej źródło szkody.

Powyższa konstatacja prowadzi do wniosku, że powództwo było uzasadnione do kwoty 1.726.000 zł, na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. W pozostałym zakresie podlegało ono oddaleniu.

Orzekając o odsetkach Sąd miał na względzie treść art. 455 k.c. i art. 481 § 1 k.c. Roszczenie o zapłatę odszkodowania jest bezterminowym, jego wymagalność reguluje zatem pierwszy z powołanych przepisów. Reguła z art. 363 § 2 k.c. wtedy wyłącza zasądzenie odsetek za okres wcześniejszy niż data ustalania odszkodowania, gdy przewidziany w niej mechanizm waloryzacyjny rekompensuje tę samą szkodę, czyli utratę wartości przez pieniądź w czasie, której naprawieniu służą odsetki. Innymi słowy tylko wzrost wartości nieruchomości w stosunku do innych dóbr materialnych w czasie kwalifikowanym również jako opóźnienie w rozumieniu art. 481 k.c. w zw. z art. 455 k.c., jako rekompensujący poszkodowanemu fakt późniejszej niż zgodna z datą wymagalności roszczenia wypłaty odszkodowania, znosi obowiązek odszkodowawczy sprawcy szkody wynikający z tytułu opóźnienia. W przeciwnym wypadku ta ostatnia szkoda nie zostałaby powetowana, premiowałaby niesolidnego dłużnika i zachęcała do wstrzymania wypłaty odszkodowania do momentu wygodnego dlań kształtowania się cen względnie do czasu zakończenia procesu sądowego.

W sprawie w okresie opóźnienia, za który należałoby uznawać okres miesiąca po upływie terminu doręczenia odpisu pozwu do dnia wyrokowania (termin ten upłynął 25 czerwca 2017 r. w niedzielę - a zatem opóźnienie liczone winno być od dnia 27 czerwca 2017 r.), nie zaszły zmiany wartości nieruchomości względem cen ogólnych, uzasadniające przyjęcie, że doszło do rekompensaty utraty wartości pieniądza w czasie. Od tego czasu do dnia wydania opinii przez biegłego, stanowiącej podstawę obliczenia wartości odszkodowania tj. do 23 marca 2018 r. nie doszło w ogóle do wzrostu cen nieruchomości, co obrazują różnice w opinii D. K. oraz opinii B. D., sporządzonej na zlecenie powódki według stanu rynku rna dzień 1 marca 2017 r., w której średnia cena jednostkowa powierzchni nieruchomości była nawet wyższa. Tymczasem wskaźnik wzrostu cen dóbr i usług w tym samym okresie był dodatni, co oznacza, że wartość należnego na dzień wymagalności roszczenia odszkodowania była wyższa niż odszkodowania przyznanego, o ten właśnie wskaźnik. Konstatacja ta uzasadnia zasądzenie odsetek, jako ustawowego odszkodowania za cały okres opóźnienia, tak jak go wyżej zdefiniowano, tj. od dnia 27 czerwca 2017 r.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 100 zd. 1 k.p.c. Powódka wygrała sprawę w 43%. Poniosła koszty: 15.000 zł wynagrodzenia pełnomocnika (§ 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 265); 34 zł opłaty skarbowej; 8.000 zł opłaty od pozwu i 2.000 zł zaliczki na wydatki. Pozwany wydatkował 15.000 zł z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika. W sumie wydatki wyniosły 40.034 zł. Powódka zgodnie z rozkładem uwzględnienia jej interesu winna z tego tytułu powinna ponieść 22.819,38 zł. Wydatkowała zaś 25.034 zł, co oznacza, że do zwrotu na jej rzecz od pozwanego przypadało 2.214,62 zł.

W toku postępowania Skarb Państwa poniósł tymczasowo wydatki w kwocie 3.310,58 (2647 zł, k. 246; 663,58 zł, k. 284). Z tej kwoty 57 %, tj. 1.887,03 zł winna zwrócić powódka zaś 43%, tj. 1.423,55 zł pozwany (art. 83 ust. 2 i 113 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 623 ze zm.).

Powódka zwolniona w sumie od 192.000 zł opłaty od pozwu. Przypadający na nią z tego tytułu (art. 113 ust. 2 pkt 1 u.k.s.c.) obowiązek uiszczenia opłaty, finansowanej z zasądzonej sumy, w odniesieniu do ostatecznego rezultatu postępowania opiewał na kwotę 109.440 zł. Redukując tę wartość na podstawie art. 113 ust. 4 u.k.s.c., w

związku z wysokością ostatecznie zasądzonego odszkodowania oraz źródła szkody, Sąd nakazał ściągnąć z roszczenia zasądzonego na rzecz powódki kwotę 50.000 zł.

Ze względu na powyższe motywy orzeczono jak w sentencji.