

***Sygn. akt I ACa 581/15***

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 czerwca 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Robert Obrębski

Sędziowie: SA Roman Dziczek

SO (del.) Dagmara Olczak-Dąbrowska (spr.)

Protokolant: Karolina Długosz

po rozpoznaniu w dniu 9 czerwca 2016 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa J. S.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie

z dnia 7 listopada 2014 r., sygn. akt II C 565/13

**1. oddala apelację;**

**2. zasądza od Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz J. S. kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.**

Roman Dziczek Robert Obrębski Dagmara Olczak – Dąbrowska

Sygn. akt I ACa 581/15

## UZASADNIENIE

W pozwie z 5 września 2011 roku A. S. (1) wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa-Wojewody (...) kwoty 6 241 800 zł tytułem naprawienia szkody wyrządzonej ostatecznymi decyzjami administracyjnymi wydanymi z rażącym naruszeniem prawa. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie wyrokiem z 7 listopada 2014 roku zasądził od Skarbu Państwa-Wojewody (...) na rzecz jego następcy prawnego J. S. kwotę 2 522 016 zł i oddalił powództwo w pozostałym zakresie, znosząc koszty procesu między stronami. Podstawę tego rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia faktyczne i ich ocena prawna.

Niezabudowana nieruchomość gruntowa położona w W. przy ul. (...), opisana w dawnej księdze hipotecznej (...) stanowiła własność E. S. (1), a w związku z wejściem w życie dekretu z 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) ( Dz. U. Nr 50, poz. 279, dalej jako dekret o gruntach (...)) z dniem 21 listopada 1945 roku przeszła na własność Gminy (...) W., a następnie na własność Skarbu Państwa. 18 maja 1949 roku E. S.

(1) z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 7 ust. 1 wymienionego dekretu złożyła wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości przy ul. (...) w W.. Nie został on rozpoznany do chwili jej śmierci, tj. 22 maja 1971 roku. Spadek po E. S. (1) nabył jej syn A. S. (1).

W 1977 roku nieruchomość przy ul. (...) została przekazana w użytkowanie Zakładom (...) pod budowę montowni odbiorników telewizji kolorowej. Użytkowanie wieczyste tego gruntu z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 roku nabyły (...) Zakłady (...), co potwierdził Wojewoda (...) decyzją administracyjną z 14 lipca 1992 roku. Na podstawie umowy sprzedaży z 15 stycznia 1993 roku prawo użytkowania wieczystego do przedmiotowej nieruchomości nabyła (...) S.A. w W..

Wniosek E. S. (2) o ustanowienie własności czasowej z 18 maja 1949 roku został rozpoznany przez Kierownika Urzędu Rejonowego w W., który decyzją z 5 lutego 1994 roku odmówił jej następcy prawnemu A. S. (1) ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu przy ul. (...) w W.. W uzasadnieniu decyzji wyjaśniono, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie daje się pogodzić z jego przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Na wniosek A. S. (1) decyzją z 2 października 2009 roku Minister Infrastruktury stwierdził, że decyzja Wojewody (...) z 14 lipca 1992 roku w części odnoszącej się do nieruchomości hipotecznej(...) została wydana z naruszeniem prawa, lecz nie jest możliwe stwierdzenie jej nieważności w tej części z uwagi na nieodwracalne skutki prawne, jakie wywołała, a polegające na zbyciu użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich. Decyzją z 27 kwietnia 2011 roku Wojewoda (...) stwierdził, że decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w W. z 5 lutego 1994 roku o odmowie ustanowienia na rzecz A. S. (1) użytkowania wieczystego została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Za przeszkodę do stwierdzenia nieważności tej decyzji uznał nieodwracalne skutki prawne, jakie wywołała w postaci trwałego rozdysponowania gruntu na rzecz osób trzecich. (...) W. nie zaoferowało A. S. (1) gruntu zamiennego stosownie do art. 7 ust. 4 dekretu o gruntach (...).

Uwzględniając przeznaczenie nieruchomości przy ul. (...) na dzień 5 lutego 1994 roku i aktualne ceny, Sąd Okręgowy po zasięgnięciu opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego ustalił, że wartość metra kwadratowego gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste wynosi 432 zł.

A. S. (1) zmarł 21 grudnia 2012 roku, a spadek po nim nabył syn J. S..

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd pierwszej instancji uznał, że z faktów przedstawionych przez powoda wynika, iż źródłem poniesionej przez niego szkody są obie decyzje administracyjne wydane z naruszeniem prawa, tj. zarówno decyzja z 14 lipca 1992 roku o stwierdzeniu nabycia z mocy prawa użytkowania wieczystego przez (...) Zakłady (...) i decyzja z 5 lutego 1994 roku o odmowie ustanowienia na rzecz A. S. (1) użytkowania wieczystego gruntu przy ul. (...) w W.. Gdyby bowiem Wojewoda (...) nie wydał wadliwej decyzji z 14 lipca 1992 roku o nabyciu z mocy prawa użytkowania wieczystego przez (...) Zakłady (...), to prawo to mogłoby zostać zbyte przez to przedsiębiorstwo i istniałaby nadal możliwość jego ustanowienia na rzecz spadkobiercy przedwojennego właściciela nieruchomości. Wadliwa decyzja z 5 lutego 1994 roku niesłusznie kwestionowała prawa spadkobierców E. S. (1) do uzyskania prawa użytkowania wieczystego, a bez doprowadzenia do jej wzruszenia powód nie miałby możliwości wykazania, że to na jego rzecz prawo to powinno zostać ustanowione. W ocenie Sądu Okręgowego obie decyzje stanowią współprzyczynę szkody poniesionej przez powoda, a między faktem ich wydania a szkodą doznaną przez powoda istnieje adekwatny związek przyczynowy. Jako podstawę prawną dochodzonego przez powoda roszczenia wskazał art. 160 § 1 - 3 i 6 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed 1 września 2004 roku. Sąd pierwszej instancji przyjął, że szkoda rzeczywiście po stronie powoda odpowiada wartości prawa użytkowania wieczystego, które na skutek wadliwych decyzji administracyjnych nie zostało na jego rzecz ustanowione. W konkluzji uznał powództwo za usprawiedliwione co do zasady i uwzględnił je w części co do kwoty 2 522 016 zł.

W apelacji od tego wyroku, obejmującej zakresem zaskarżenia pkt I i III orzeczenia Sadu Okręgowego, pozwany zarzucił błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przyjęciu, że powód jako podstawę faktyczną powództwa wskazywał obie decyzje administracyjne z 14 lipca 1992 roku i 5 lutego 1994 roku jako stanowiące współprzyczynę

szkody, z czym skarżący powiązał zarzut naruszenia art. 321 k.p.c. poprzez uwzględnienie powództwa w oparciu o podstawę faktyczną niepowołaną przez powoda. W odniesieniu do prawa materialnego zarzucił naruszenie art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i § 2 k.p.a. poprzez ich błędną wykładnię, w rezultacie której Sąd Okręgowy przyjął, że powód poniósł szkodę na skutek wadliwej decyzji administracyjnej z 5 lutego 1994 roku. W konkluzji wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i oddalenie powództwa bądź jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

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

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności wymaga rozważenia zarzut naruszenia przepisów procesowych, bowiem zarzuty w odniesieniu do prawa materialnego mogą być właściwie ocenione i rozważone tylko na tle prawidłowo ustalonego stanu faktycznego.

Zarzut naruszenia art. 321 k.p.c., który skarżący wiąże z błędem w ustaleniach faktycznych co do źródła szkody, a przyjętych za podstawę zaskarżonego wyroku, nie jest trafny. Według art. 321 k.p.c. sąd nie może wyrokować co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem, ani zasądzać ponad żądanie. Granice wyrokowania wyznacza zatem żądanie powództwa, które determinowane jest przez jego treść i podstawę faktyczną żądania. W związku z tym należy przyjąć, że sąd nie mógłby uwzględnić roszczenia strony powodowej na innej podstawie niż podstawa faktyczna wskazywana przez powoda w pozwie i w toku postępowania (tak Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 18 marca 2005 r., II CK 556/04, OSNC 2006, nr 2, poz. 39, i z 24 maja 2007 roku, V CSK 25/07, OSNC- ZD 2008, Nr 2, poz. 32). W piśmiennictwie wskazuje się, że podstawę faktyczną żądania trzeba traktować jako określony kompleks faktów (twierdzeń o tych faktach), który podlega weryfikacji przez sąd w toku postępowania. Sąd też dokonuje kwalifikacji prawnej tej podstawy faktycznej i musi przy tym wziąć pod uwagę wszystkie miarodajne dla niej normy prawa materialnego, chyba że w danej sytuacji przepis ogranicza zakres kognicji sądu tylko do zbadania żądania pod kątem określonej podstawy prawnej (por. K. Weitz, Związanie sądu granicami żądania w procesie cywilnym [w:] Aurea Praxis Aurea Theoria, Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego, Warszawa 2011, t. I s. 679). Sąd Apelacyjny pogląd ten aprobuje. Samo pojęcie żądania określa art. 187 § 1 pkt 1 k.p.c., stanowiąc, że pozew powinien m.in. zawierać dokładnie określone żądanie oraz przytoczenie okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie. Wypełniając wymaganie ustanowione w tym przepisie, w pozwie powód sprecyzował żądanie oraz uzasadniające je okoliczności faktyczne. Elementami przedstawionej przez niego podstawy faktycznej powództwa są obie wadliwe decyzje administracyjne, tj. decyzja uwłaszczeniowa z 14 lipca 1992 roku i decyzja dekretowa z 5 lutego 1994 roku, w odniesieniu do których uzyskał decyzje nadzorcze stwierdzające ich wydanie z naruszeniem prawa. Stanowią one prejudykaty w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., których uzyskanie warunkuje skuteczne dochodzenie roszczeń z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wynikające z niezgodnych z prawem ostatecznych decyzji administracyjnych. W odpowiedzi na zarzut pozwanego o braku adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy decyzją administracyjną z 5 lutego 1994 roku a szkodą w postaci utraty praw rzeczowych do nieruchomości powód wyjaśnił, że obie decyzje w jego ocenie stanowią współprzyczynę poniesionej przez niego szkody. Tak zakreślonej podstawy faktycznej powództwa nie podważa wskazanie przez pełnomocnika powoda jako momentu powstania szkody na potrzeby sprecyzowania tezy dowodowej wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego daty 5 lutego 1994 roku, tj. daty wydania decyzji o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w następstwie rozpoznania wniosku dekretowego E. S. (1). Należy podkreślić, że czym innym jest spoczywający na powodzie ciężar udowodnienia zdarzenia będącego źródłem szkody (art. 6 k.c.), a czym innym sformułowanie twierdzeń o okolicznościach faktycznych uzasadniających żądanie pozwu. W ramach tych okoliczności powód ma prawo powoływać różne zdarzenia sprawcze mogące stanowić przyczynę szkody, które zgodnie z zasadą rozkładu ciężaru dowodu powinien udowodnić. Nie jest natomiast zobowiązany na etapie przytaczania okoliczności faktycznych do wiążącego wskazania jednego z tych zdarzeń jako źródła szkody. Ostatecznej weryfikacji podstawy faktycznej powództwa dokonuje bowiem sąd w rezultacie swobodnej oceny dowodów, dlatego nie można wymagać od powoda antycypowania zdarzenia sprawczego będącego źródłem szkody ze skutkiem eliminującym z

podstawy faktycznej powództwa inne powoływane potencjalne przyczyny szkody zwłaszcza w sytuacji, w której organy administracji wielokrotnie orzekały o prawach rzeczowych różnych podmiotów do nieruchomości objętej działaniem dekretu o gruntach (...).

Na tak zakreśloną przez powoda podstawę faktyczną żądania nie ma wpływu zakres umocowania pełnomocnika procesowego powoda. Wprawdzie z treści złożonego na rozprawie w dniu 10 września 2012 roku pełnomocnictwa (k. 81) wynika, że obejmuje ono umocowanie do „występowania w sprawie o zapłatę odszkodowania z tytułu stwierdzenia przez Wojewodę (...) decyzją z 27 kwietnia 2011 r. (...) , że decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w W. z 5 lutego 1994 r. (...) została wydana z rażącym naruszeniem prawa w związku ze skutkami tej decyzji”, niemniej jednak przytoczone w pozwie i kolejnych pismach procesowych okoliczności faktyczne uzasadniające żądanie nie wskazują na wolę zawężenia przez powoda podstawy faktycznej do decyzji z 5 lutego 1994 roku jako wyłącznego źródła szkody. Uchybienie procesowe Sądu pierwszej instancji w tym zakresie zostało naprawione w postępowaniu apelacyjnym poprzez sprecyzowanie zakresu umocowania pełnomocnika powoda i następnie potwierdzenie przez powoda dokonanych w jego imieniu czynności procesowych pełnomocnika, co jest praktyką dopuszczalną w świetle ugruntowanego w judykaturze stanowiska (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 8 lipca 2008 r., III CZP 154/07, OSNC 2008, nr 12, poz. 133).

Reasumując, należy stwierdzić, że Sąd pierwszej instancji nie naruszył art. 321 k.p.c., przyjmując za podstawę faktyczną zaskarżonego wyroku obie decyzje administracyjne stanowiące współprzyczynę szkody poniesionej przez powoda.

Pogląd ten nie jest jednak trafny w świetle art. 361 § 1 k.c. , co słusznie zarzuca skarżący w apelacji. W ocenie Sądu Apelacyjnego moment powstania szkody po stronie powoda należy bowiem wiązać z decyzją uwłaszczeniową wydaną przez Wojewodę (...) 14 lipca 1992 roku, a nie z decyzją z 5 lutego 1994 roku o odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego na rzecz A. S. (1). Do takiej konkluzji prowadzi ocena wpływu skutków prawnych uwłaszczenia ex lege państwowej osoby prawnej na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 roku zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. 1991, nr 79, poz. 464 ze zm.) na prawa do nieruchomości przysługujące osobom trzecim, w tym także wynikające z art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach (...). Zgodnie z art. 2 ust. 1 wymienionej ustawy grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu 5 grudnia 1990 roku w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego. Uwłaszczenie ex lege nie narusza jednak praw osób trzecich (art. 2 ust. 1 zd. 2 cyt. ustawy). Według utrwalonego w orzecznictwie stanowiska były właściciel nieruchomości lub jego następca ma właśnie status osoby trzeciej w rozumieniu przytoczonego przepisu, a jego nierozpoznany do daty orzekania o uwłaszczeniu wniosek o przyznanie prawa własności czasowej gruntu ma pierwszeństwo w stosunku do następującego ex lege uwłaszczenia. Pogląd ten ukształtował się na tle wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 1995 r. (III ARN 8/95, OSNAPiUS 1995, nr 18, poz. 223) oraz uchwały tego Sądu z dnia 27 stycznia 2000 r. (III ZP 14/99, OSNAPiUS 2000, nr 8, poz. 294) i zasługuje na aprobatę.

Nawiązując do realiów rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że źródła szkody nie można dopatrzeć się w innym zdarzeniu niż potwierdzenie decyzją Wojewody (...) z 14 lipca 1992 roku nabycia użytkownika wieczystego przez (...) Zakłady (...). Oddanie gruntów przejętych na podstawie dekretu o gruntach (...) w użytkowanie wieczyste w drodze decyzji administracyjnej lub umowy cywilnoprawnej innym podmiotom, dopóki decyzje te lub umowy pozostają w obrocie prawnym, uniemożliwia oddanie tych gruntów w użytkowanie wieczyste właścicielowi lub jego następcom prawnym na podstawie art. 7 ust. 2 tego dekretu. Przedmiotem postępowania w trybie uregulowanym w przepisie mogą być jedynie grunty stanowiące własność gminy, będące w jej posiadaniu, do których innym osobom nie przysługuje żadne prawo (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 maja 2013 r., I OSK 2168/11, Legalis). W konsekwencji na skutek nabycia użytkownika wieczystego do nieruchomości przy ul. (...) przez przedsiębiorstwo państwowe, ustanowienie tego prawa na rzecz poprzednika prawnego powoda nie było prawnie dopuszczalne. Należy jednak podkreślić, że odmowa ustanowienia użytkownika wieczystego na rzecz A. S. (2) w decyzji z 5 lutego 1994 roku nastąpiła z innych przyczyn niż nieodwracalne skutki prawne wynikające z trwałego rozdysponowania gruntem. Organ

administracji stwierdził bowiem, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie daje się pogodzić z jego przeznaczeniem według planu zagospodarowania przestrzennego. Nie ma zatem racji skarżący, że uzyskanie prejudykatu w postaci decyzji Wojewody (...) z 27 kwietnia 2011 roku stwierdzającej wydanie decyzji z 5 lutego 1994 roku z rażącym naruszeniem prawa było bezprzedmiotowe dla powstania roszczenia odszkodowawczego po stronie powoda. Gdyby nie doszło do kontroli decyzji z 5 lutego 1994 roku, to uzasadniony byłby wniosek, że powód w ogóle nie poniósł szkody, ponieważ nie były spełnione przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach (...) dla pozytywnego rozpoznania wniosku o ustanowienie użytkownika wieczystego. W świetle dominującego w orzecznictwie stanowiska ocena, czy odmowa przyznania własności czasowej była uzasadniona w świetle uregulowań planu zabudowania obowiązującego w chwili wydania orzeczenia administracyjnego, uznanego następnie za nieważne, należy do drogi postępowania administracyjnego. Nie ma prawnie przewidzianych podstaw do analizowania jej w postępowaniu sądowym, co prowadziłoby do niedopuszczalnego wkraczania w kompetencję zastrzeżoną dla drogi postępowania administracyjnego (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 28 maja 2014 r., I CSK 419/13, Legalis). W konsekwencji w procesie odszkodowawczym, w którym jako zdarzenie stanowiące źródło szkody powód wskazałby jedynie decyzję uwłaszczeniową, sąd powszechny byłby związany ostateczną decyzją administracyjną z 5 lutego 1994 roku o odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego z tego powodu, że korzystanie z nieruchomości przez dotychczasowego właściciela jest nie do pogodzenia z przeznaczeniem nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z tego względu decyzja z 5 lutego 1994 roku i odnosząca się do niej decyzja nadzorcza z 27 kwietnia 2011 roku stanowią istotny element stanu faktycznego uzasadniającego żądanie pozwu, aczkolwiek bezsprzecznie za źródło szkody należy uznać decyzję uwłaszczeniową.

Z uwagi na ustalenie przez Sąd Okręgowy wartości prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. (...) na dzień 5 lutego 1994 roku należało uzupełnić stan faktyczny ustalony przez ten Sąd o ustalenie wartości tego prawa na moment powstania szkody, tj. 14 lutego 1992 roku. Sąd Apelacyjny dał wiarę opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego, że wartość ta przy uwzględnieniu przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na tak określony moment powstania szkody wynosi 2557 000 zł. Jest to wprawdzie kwota wyższa niż ustalona przez Sąd Okręgowy, niemniej jednak ze względu na związanie zakazem reformationis in peius (art. 384 k.p.c.) zmiana wyroku na niekorzyść strony skarżącej nie jest dopuszczalna.

Należy podzielić stanowisko Sądu pierwszej instancji, że dochodzone przez powoda roszczenie nie uległo przedawnieniu. Według art. 160 § 6 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed 1 września 2004 roku 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 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1. W rozpoznawanej sprawie pozew został wniesiony 5 września 2011 roku, natomiast pismo procesowe, w którym powód sprecyzował podstawę faktyczną powództwa, wskazując na obie decyzje administracyjne jako przyczynę poniesionej przez niego szkody, zostało złożone na rozprawie 10 września 2012 roku. Nie upłynął zatem trzyletni termin przedawnienia liczony od daty decyzji nadzorczej z 2 października 2009 roku, którą Minister Infrastruktury stwierdził, że decyzja Wojewody (...) z 14 lipca 1992 roku w części odnoszącej się do nieruchomości hipotecznej (...) została wydana z naruszeniem prawa.

Z tych przyczyn apelację pozwanego należało oddalić na podstawie art. 385 k.p.c. O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i § 3 k.p.c., zasądzając na rzecz powoda od pozwanego kwotę 5400 zł z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (§ 6 pkt 7 w zw. z § 13 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, Dz. U. z 2013 r., Nr 461 ze zm.),

SSO (del.) Dagmara Olczak-Dąbrowska SSA Robert Obrębski SSA Roman Dzięczek