

*Sygn. akt I ACa 496/18*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 27 sierpnia 2019 r.**

**Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:**

Przewodniczący: SSA Roman Dziczek (sprawozdawca)

Sędziowie: SA Marzanna Góral

SO (del.) Małgorzata Sławińska

Protokolant: stażysta Konrad Stanilewicz

po rozpoznaniu w dniu 21 sierpnia 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa S. B. (1)

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z 24 stycznia 2018 r., sygn. akt I C 448/16

**I. zmienia zaskarżony wyrok:**

**1. w punkcie drugim w ten sposób, że powództwo oddala,**

**2. w punkcie trzecim w ten tylko sposób, że ustala, iż koszty postępowania w całości ponosi S. B. (1);**

**II. zasądza od S. B. (1) na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii (...) kwotę 4 050 zł (cztery tysiące pięćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.**

Małgorzata Sławińska Roman Dziczek Marzanna Góral

Sygn. akt I ACa 496/18

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 22 kwietnia 2016 r. S. B. (1) wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na swoją rzecz kwoty 100.000 zł tytułem odszkodowania za szkodę, polegającą na utracie praw do lokalu nr (...) położonego przy ul. (...) w W., który został sprzedany na rzecz dotychczasowego najemcy na podstawie decyzji Naczelnika Dzielnicy (...) z dnia 29 stycznia 1979 roku nr (...), co do której Samorządowe (...) w W. decyzją z dnia 1 czerwca 2015 r., sygn. (...) orzekło, iż została ona wydana z naruszeniem prawa na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 156 § 2 k.p.a. - wraz z odsetkami ustawowymi od dnia doręczenia pozwu do dnia zapłaty. Ponadto

powód wniósł o zasądzenie na jego rzecz od pozwanego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm prawem przewidzianych.

(pozew k. 2-10)

W odpowiedzi na pozew z dnia 2 czerwca 2016 r. pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii (...) kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu pozwany podniósł, że kwestionuje powództwo w całości co do zasady, jak i co do wysokości. Zdaniem pozwanego roszczenie powoda uległo przedawnieniu, a ponadto powód nie wykazał przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym w szczególności, aby na skutek wadliwej decyzji poniósł szkodę, a nadto nie udowodnił jej wysokości ani związku przyczynowego między rzekomym bezprawnym działaniem, a szkodą.

(odpowiedź na pozew k. 65-82)

Pismem złożonym na rozprawie w dniu 10 stycznia 2018 r., w związku z opinią biegłego D. K. z dnia 10 marca 2017 r., powód sprecyzował żądanie pozwu w ten sposób, że wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powoda odszkodowania w kwocie 158.650 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia następnego po dniu wydania wyroku do dnia zapłaty, a także wniósł o zasądzenie od pozwanego na swoją rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

(pismo powoda z dnia 10 stycznia 2018 r. - k. 383-383v.)

Wyrokiem z dnia 24 stycznia 2018 r. Sąd Okręgowy w Warszawie umorzył postępowanie w zakresie żądania odsetek od kwoty 100.000 za okres od 12 maja 2016 r. do 24 stycznia 2018 r.; zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz S. B. (1) kwotę 158.650 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 25 stycznia 2018 r. do dnia zapłaty oraz ustalił, że pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) ponosi w całości koszty procesu, pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu po uprawomocnieniu się wyroku.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Nieruchomość (...), położona przy ul. (...), oznaczona hip. nr (...), zabudowana dwoma budynkami mieszkalnymi (tj. oficyną i budynkiem frontowym wybudowanymi przed 1945 r.) 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 – dalej „dekret (...)"). Przedmiotowa nieruchomość w dacie wejścia w życie dekretu stanowiła własność W. B. (w 1/2 części) oraz J. U. i Z. R. (w 1/4 części każda z nich).

(dowód: zaświadczenie Sądu Grodzkiego w Warszawie Oddział Ksiąg Wieczystych z dnia 15 czerwca 1948 r., nr (...) - k. 21)

W dniu 28 maja 1948 r., na mocy aktu notarialnego – umowy kupna – sprzedaży (Rep. Nr (...) za rok 1948) J. U. i Z. R. sprzedały W. B. wszelkie prawa związane z przedmiotową nieruchomością oraz dokonały na jej rzecz cesji przysługujących im praw do gruntu powyższej nieruchomości.

(dowód: akt notarialny z dnia 28 maja 1948 r., rep. (...) za rok 1948 - k. 39-40)

Spadek po W. B., na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy w Warszawie z dnia 23 lutego 1989 (sygn. akt III Ns 195/89), nabyli z mocy ustawy córka E. Z. oraz syn S. B. (1) w 1/2 części spadku każde z nich.

(dowód: postanowienie Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy w Warszawie III Wydział Cywilny z dnia 23 lutego 1989 sygn. akt III Ns 195/89 - k. 41)

Umową darowizny z dnia 15 października 2014 r. (Rep. (...)) E. Z. oświadczyła, że daruje powodowi S. B. (1) cały przysługujący jej (wynoszący 1/2 części) udział w prawach i roszczeniach wynikających z przepisów dekretu (...),

a dotyczących przedmiotowej nieruchomości, w tym roszczeń o odszkodowanie związanych z wydaniem decyzji odmawiającej przyznania prawa użytkowania wieczystego ww. nieruchomości. S. B. (1) darowiznę tę przyjął.

(dowód: akt notarialny z dnia 15 października 2014, rep. (...) - k. 15-20)

Grunt nieruchomości (...) został objęty w posiadanie w dniu 16 sierpnia 1948 r., tj. z dniem ogłoszenia o objęciu gruntów w posiadanie przez Gminę (...) W. w Dzienniku Urzędowym (...) (...) W. Nr (...)z dnia 16 sierpnia 1948 r.

Pismem z dnia 16 lutego 1949 r., tj. z zachowaniem ustawowego terminu, pełnomocnik dawnych właścicieli przedmiotowej nieruchomości adw. M. B. złożył wniosek w trybie art. 7 ust. 1 dekretu o przyznaniu prawa własności czasowej do gruntu. Wpływ wniosku dekretowego został odnotowany w rejestrze wniosków dekretowych znajdującym się w (...) Urzędzie (...) pod nr. (...).

(dowód: fragment rejestru wpływu wniosków dekretowych - k. 125)

Decyzją Naczelnika Dzielnicy (...) nr(...)z dnia 24 maja 1976 r. (dalej: decyzja dekretowa), po rozpoznaniu wniosku o przyznanie prawa własności czasowej, odmówiono byłym właścicielom przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu położonego przy ul. (...), z uwagi na fakt, iż znajdujący się na gruncie budynek nie jest domem jednorodzinnym ani małym domem mieszkalnym (w rozumieniu ustawy o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych z dnia 28 maja 1957 r.). W konsekwencji orzeczono o przejściu budynków na własność Skarbu Państwa.

( dowód: decyzja Naczelnika Dzielnicy(...) z dnia 24 maja 1976 r. nr (...) - k. 25-26)

Z dniem 27 maja 1990 r. nieruchomość (...) została nabyta z mocy prawa przez Gminę(...), co zostało potwierdzone odpowiednimi decyzjami Wojewody (...).

(dowód: decyzja Wojewody (...) z dnia 18 marca 1991 r., nr (...)– k. 27-28; decyzja Wojewody (...) z dnia 9 grudnia 1991 r., nr (...) – k. 29-30)

Decyzją z dnia 29 maja 2002 r. w sprawie o sygn. (...) Samorządowe (...) w W. stwierdziło nieważność odmownej decyzji dekretowej z uwagi na to, że została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa.

(dowód: decyzja Samorządowego(...) w W. z dnia 29 maja 2002 r., znak (...) - k. 31-32)

Decyzją z dnia 27 września 2013 r. w sprawie o sygn. (...) Prezydent (...) W., na skutek rozpoznania wniosku dekretowego dawnych właścicieli nieruchomości (...) z dnia 16 lutego 1949 r., ustanowił prawo użytkowania wieczystego do 0,5830 części zabudowanego gruntu o powierzchni 278 m<sup>(2)</sup>, oznaczonego jako działka ew. nr (...) w obrębie(...), uregulowanego w księdze wieczystej KW nr (...) na rzecz powoda S. B. (1) w udziale wynoszącym 0,2690 części oraz E. Z. w udziale wynoszącym 0,2690 części.

( dowód: decyzja Prezydenta (...) W. z dnia 27 września 2013 r. sygn. (...) - k. 33-35)

Decyzją z dnia 25 października 2013 r. w sprawie o sygn. (...) Prezydent (...) W. odmówił powodowi S. B. (1) i E. Z. ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do 0,462 części zabudowanego gruntu o powierzchni 278 m<sup>(2)</sup>, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr (...) w obrębie (...), uregulowanego w księdze wieczystej KW nr (...) z uwagi na oddanie tej części gruntu w użytkowanie wieczyste na rzecz właścicieli sprzedanych lokali.

(dowód: decyzja Prezydenta (...) W. z dnia 25 października 2013 r. sygn. (...) - k. 36-38)

W dniu 5 lutego 2015 r. do Samorządowego (...) w W. wpłynął wniosek S. B. (1) o stwierdzenie wydania z naruszeniem prawa decyzji Naczelnika Dzielnicy (...) z dnia 29 stycznia 1979 r. nr (...), na podstawie której doszło do sprzedaży na rzecz dotychczasowego najemcy lokalu nr (...) położonego przy ul. (...) w W. (dalej: decyzja sprzedażowa).

(dowód: decyzja Naczelnika Dzielnicy (...) z dnia 29 stycznia 1979 r. nr (...) - k. 42-44)

Decyzją z dnia 1 czerwca 2015 r. w sprawie o sygn. (...) Samorządowe (...) w W. orzekło, że decyzja Naczelnika Dzielnicy (...) z dnia 29 stycznia 1979 r. nr (...) została wydana z naruszeniem prawa na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 156 § 2 k.p.a. (dalej: decyzja (...))

(dowód: decyzja Samorządowego (...) w W. z dnia 1 czerwca 2015 r. sygn.. (...) - k. 45-47)

Obecnie nieruchomości (...) składa się z dwóch działek ewidencyjnych z obrębu (...), tj. działki ewidencyjnej nr (...) o pow. 215 m<sup>(2)</sup> (...) nr (...) i działki ewidencyjnej nr (...) o pow. 278 m<sup>(2)</sup> (...) nr (...). Niniejsze postępowanie dotyczy lokalu nr (...) znajdującego się w budynku frontowym posadowionym na gruncie oznaczonym nr. (...) z obrębu (...)

(okoliczność bezsporna)

Wartość prawa własności lokalu mieszkalnego nr (...) położonego W. przy ul. ul. (...) w W., w nieruchomości oznaczonej hip.(...), podług jego stanu z dnia 29 stycznia 1979 r. a cen aktualnych w dniu 10 marca 2017 r. (tj. w dacie sporządzenia opinii biegłego sądowego ds. szacowania wartości nieruchomości), przy jednoczesnym uwzględnieniu obciążeń wynikających z publicznej gospodarki lokalami wynosi 158.650 zł.

(dowód: opinia biegłego sądowego ds. szacowania wartości nieruchomości z dnia 10 marca 2017 r. – k. 275-309)

Powyższy stan faktyczny został przez Sąd ustalony przede wszystkim na podstawie dowodów z dokumentów złożonych do akt niniejszej sprawy. Sąd pierwszej instancji 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 zaś z dokumentów w postaci decyzji administracyjnych, korzystając z materialnej mocy dowodowej wynikającej z treści art. 244 k.p.c., stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone.

Ponadto Sąd Okręgowy podzielił wnikliwą i szczegółową opinię sporządzoną przez biegłego sądowego ds. wyceny nieruchomości D. K.. Wnioski z opinii uznał za spójne, co potwierdzało dodatkowo jej wiarygodność i pozwalało na ustalenie wartości rynkowej prawa własności lokalu mieszkalnego, położonego w W. przy ul. (...) w W. według stanu na dzień 29 stycznia 1979 r. Opinia została sporządzona przez kompetentną osobę, posiadającą odpowiednią wiedzę z zakresu będącego jej przedmiotem, a nadto została wydana po przeprowadzeniu badań charakterystycznych dla jej przedmiotu, a zatem na podstawie analizy akt sprawy oraz dokonanych oględzin nieruchomości. Do wyceny zostały bowiem wzięte przez biegłego nieruchomości podobne ze względu na położenie i charakter (rynek lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem w kamienicach i budynkach wybudowanych przed II wojną światową, w(...) w W., z uwzględnieniem ulic z najbliższego otoczenia), stan prawny (prawo własności lokalu mieszkalnego), przeznaczenie (lokal mieszkalny), stan techniczny budynku (zadowalający), stan techniczno-użytkowy i standard wykończenia lokalu (słaby, wymagający remontu, przypisana piwnica) i usytuowanie lokalu w budynku (II piętro, winda), średnią wartość rynkową lokalu (10.149,31 zł/m<sup>(2)</sup>) i stopę dyskontową (iloraz rocznego dochodu operacyjnego netto z nieruchomości i nakładów jakie należy ponieść na nabycie nieruchomości, tj. ok. 7,1%), dostępność infrastruktury technicznej (instalacje wodno-kanalizacyjna, gazowa, centralnego ogrzewania, elektryczna i teletechniczna, ciepła woda z indywidualnego pieca gazowego), wielkość lokalu (22,67 m<sup>(2)</sup>), udział w „nieruchomości wspólnej”, związany z własnością lokalu (0,025 części). Dodatkowo, rzeczowa opinia odpowiadała wymaganiom określonym w Kodeksie postępowania cywilnego, a nadto nie zachodziły żadne powody osłabiające zaufanie do wiedzy, kompetencji, doświadczenia czy bezstronności sporządzającego ją biegłego.

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy stwierdził, że powództwo było uzasadnione i jako takie podlegało uwzględnieniu w całości.

Na wstępie podniósł, iż pismo procesowe złożone przez powoda na rozprawie w dniu 10 stycznia 2018 r. zawierające rozszerzenie powództwa obejmowało żądanie odsetek od dnia następnego po dniu wydania wyroku, natomiast

żądanie odsetkowe zawarte w pozwie obejmowało okres od dnia doręczenia pozwu. W związku zatem z treścią pisma modyfikującego powództwo, Sąd uznał, że stanowiło ono dorozumiane cofnięcie żądania odsetkowego sformułowanego pierwotnie w pozwie, stąd rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania w zakresie żądania odsetek od kwoty 100.000 zł za okres od dnia 12 maja 2016 r. do dnia 24 stycznia 2018 r. (pkt I wyroku).

Przechodząc do merytorycznej oceny żądania, Sąd pierwszej instancji w pierwszej kolejności odniósł się do kwestii związanej z brakiem oryginału wniosku dekretowego złożonego przez poprzedników prawnych powoda. W ocenie tego Sądu, powyższa kwestia została już rozstrzygnięta na etapie postępowania administracyjnego prowadzonego przez organy administracji publicznej. W uzasadnieniu decyzji nr (...) z dnia 27 września 2013 r. Prezydent (...) W. stwierdził, iż co prawda akta sprawy nie zawierają oryginału wniosku, natomiast strona posiada jego kopię oraz dowód opłaty wraz z numerem pod którym został on zarejestrowany. Po sprawdzeniu rejestru wniosków dekretowych znajdujących się w (...) Urzędzie (...) organ potwierdził fakt zarejestrowania wniosku pod nr (...) z datą 16 lutego 1949 r. (k.34v.). Tym samym, nie budziło najmniejszych wątpliwości Sądu, iż organy administracji publicznej w sposób przekonujący wykazały, że pomimo zaginięcia oryginału, wniosek o ustanowienie prawa własności czasowej do ww. nieruchomości został z całą pewnością złożony, co więcej, został złożony w terminie przewidzianym przepisami dekretu.

Sąd ustalił, iż powód S. B. (1) był legitymowany czynnie w niniejszej sprawie, albowiem z przedstawionych przez powoda w toku postępowania dokumentów bezspornie wynikało jego następstwo prawne po W. B., która przed dniem wejścia w życie dekretu (...), była współwłaścicielem nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), oznaczonej hip. (...), a następnie nabyła wszelkie prawa związane z przedmiotową nieruchomością od pozostałych współwłaścicieli (tj. J. U. i Z. R.), które dokonały na jej rzecz cesji przysługujących im praw do gruntu tej nieruchomości. Spadek po zmarłej W. B. przyjęli w 1/2 części: powód oraz E. Z., która następnie dokonała na rzecz powoda darowizny przysługującej jej 1/2 części udziału w prawach i roszczeniach wynikających z przepisów dekretu (...), a dotyczących przedmiotowej nieruchomości, w tym roszczeń o odszkodowanie związanych z wydaniem decyzji odmawiającej przyznania prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości.

Dodatkowo, z treści złożonych do akt sprawy kopii decyzji administracyjnych wydanych w postępowaniach jednoznacznie wynikało, że powód traktowany był przez organy administracji państwowej jako następcą prawny dawnego właściciela nieruchomości, a których to wartości dowodowej strona pozwana nie poddawała w wątpliwość.

W przedmiotowej sprawie zastosowanie znalazł przepis art. 160 § 1 i 2 k.p.a. Zgodnie bowiem z treścią art. 5 ustawy z dnia 2004 r. 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. Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono zarówno przed, jak i po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10, LEX nr 751460). W konsekwencji stwierdzić należy, że w omawianych przypadkach nie zachodzi konieczność wyczerpania administracyjnego trybu dochodzenia odszkodowania przewidzianego w art. 160 § 4 k.p.a.

Odnosząc się do podniesionego przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia roszczenia dochodzonego przez powoda Sąd pierwszej instancji stwierdził, że nie zasługiwał on na uwzględnienie.

Za ugruntowane w orzecznictwie uznał zapatrywanie, że wymagalność i przedawnienie roszczenia odszkodowawczego wobec Skarbu Państwa przewidzianego w art. 160 k.p.a. zostały uregulowane w szczególny sposób. Chociaż chodzi tu o odpowiedzialność za czyn niedozwolony, nie znajdują zastosowania ogólne przepisy o czynach niedozwolonych i przedawnieniu roszczeń, lecz regulacja szczególna zawarta w art. 160 § 6 k.p.a. (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., sygn. akt III CZP 58/88, OSNC 1989/9/129). Roszczenie o naprawienie szkody wynikające z decyzyjnego (administracyjnego) stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. przedawnia się zatem z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja w przedmiocie takiego stwierdzenia (art. 160

§ 6 k.p.a.), bez względu na to, kiedy szkoda powstała (lub się ujawniła). Decyzja (...) w przedmiocie stwierdzenia wydania decyzji sprzedażowej z naruszeniem prawa wydana została w dniu 1 czerwca 2015 r., zaś S. B. (1) wystąpił z pozwem w niniejszej sprawie w dniu 22 kwietnia 2016 r., a zatem nie budziło wątpliwości, iż roszczenie powoda w dacie wytaczania powództwa nie uległo przedawnieniu.

Terminem wyznaczającym początek biegu terminu przedawnienia jest w przedmiotowej sprawie dzień wydania ostatecznej decyzji nadzorczej wobec decyzji sprzedażowej. Na takie zastosowanie przepisów wskazuje treść uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15, z której wywiódł wniosek, że w przypadku wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji dekretowej poprzez całkowite stwierdzenie jej nieważności, a następnie stwierdzenie, iż decyzja sprzedażowa została wydana z naruszeniem prawa, pomiędzy szkodą dawnych właścicieli lub ich następców prawnych i wydaniem wadliwej decyzji sprzedażowej zachodzi adekwatny związek przyczynowy i to od ostatecznej decyzji nadzorczej wobec decyzji sprzedażowej należy liczyć początek biegu terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych z art. 160 k.p.a.

Wobec stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej oraz wobec stwierdzenia, iż decyzja sprzedażowa została wydana z naruszeniem prawa, stwierdzi ten Sąd, iż następcy prawnemu właściciela dawnej nieruchomości (...) przysługiwało roszczenie odszkodowawcze w oparciu o przepis art. 160 § 1 i 2 k.p.a. Zgodnie z treścią art. 160 § 2 k.p.a. do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. W związku z powyższym rzeczą powoda było wykazanie szkody, jej wysokości i bezpośredniego, normalnego związku przyczynowego powstałą szkodą, a wydaną z rażącym naruszeniem prawa decyzją administracyjną. Przy czym stwierdzenie przez organ administracyjny, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, przesądza o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 maja 1985 r., sygn. akt II CR 121/85, OSNC 1986/4/53).

Sąd doszedł do przekonania, że pomiędzy bezprawnymi orzeczeniami administracyjnymi o sprzedaży lokali, a szkodą istnieje normalny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Szkodą, której naprawienia domagał się powód był bowiem uszczerbek majątkowy, jaki powstał na skutek bezprawnego rozporządzenia lokalem nr (...) i w efekcie doprowadził do ostatecznego odjęcia mu prawa jego własności o konkretnej wartości majątkowej. Z okoliczności sprawy wynika bowiem, iż złożony przez poprzednika prawnego strony powodowej wniosek o przyznanie prawa własności czasowej gruntu został rozpoznany negatywnie decyzją Naczelnika Dzielnicy (...) nr (...) z dnia 24 maja 1976 r., a w stosunku do której to decyzji stwierdzono jej nieważność w dniu 29 maja 2002 r. Gdyby zatem nie zostały wprowadzone do obrotu przywołane decyzje administracyjne, nie doszłoby do sprzedaży przedmiotowego lokalu oraz udziałów w częściach wspólnych budynku i jego urządzeń, a lokal ten i związane z jego własnością udziały stanowiłyby, własność poprzedników prawnych powoda.

Podkreślił jednocześnie, iż adekwatny związek przyczynowy może występować w sytuacji, gdy wadliwa decyzja dekretowa stworzyła warunki powstania innych zdarzeń, a dopiero ostatnie z nich, tj. rozporządzenie lokalami, stało się bezpośrednią przyczyną szkody. Jedna szkoda nie zawsze jest wynikiem jednego zdarzenia i może mieć wiele przyczyn tworzących łańcuch, w którym występują zróżnicowane przyczyny – pośrednie i bezpośrednie. Niezgodna z prawem decyzja dekretowa zwiększa prawdopodobieństwo rozporządzenia nieruchomością przez jej aktualnego właściciela.

Powód wywodził swoje roszczenie z wydanej z rażącym naruszeniem prawa decyzji sprzedażowej. W ocenie Sądu, gdyby nie ww. decyzja, do majątku powoda „weszłaby” własność lokalu nr (...) wraz ze związanymi z tym prawami do części budynku, które służą do wspólnego użytku ogółu mieszkańców, jak również gruntem oddanym w użytkowanie wieczyste nabywcy lokalu. Jednakże, wydanie decyzji sprzedażowej spowodowało, że lokal nr (...) został zbyty na rzecz osób trzecich. Spowodowało to nieodwracalne skutki prawne i szkodę polegającą na tym, że w części dotyczącej lokalu nr (...) niemożliwe stało się uzyskanie przez powoda własności budynku położonego przy ul. (...) w W. oraz prawa użytkowania wieczystego gruntu związanego z tym lokalem.

Dokonana powyżej ocena całokształtu okoliczności sprawy prowadziła do wniosku, że uszczerbek majątkowy po stronie powoda był normalnym następstwem wydania decyzji sprzedażowej lokalu nr (...) w budynku przy ul. (...) w W..

Należne powodowi odszkodowanie w zakresie *damnum emergens* zostało obliczone w oparciu o omówiony powyżej dowód z opinii biegłego sądowego ds. wyceny nieruchomości D. K.. Sąd uznał, iż miarodajną dla ustalenia wysokości odszkodowania wynikającego z decyzji sprzedażowej będzie wartość sprzedanego lokalu nr (...) podług jego stanu z dnia 29 stycznia 1979 r., a cen aktualnych w dacie sporządzenia opinii, przy jednoczesnym uwzględnieniu obciążeń wynikających z publicznej gospodarki lokalami. Co prawda strona pozwana wskazywała, iż wartość obciążeń przymusowym prawem najmu powinno się uwzględniać biorąc pod uwagę moment wydania decyzji sprzedażowej. W ocenie Sądu stanowisko strony pozwanej było nieuzasadnione. Jeżeli bowiem dopiero wraz z decyzją z 2013 r. doszło do skonkretyzowania i ujawnienia się szkody powoda, który do tego momentu oczekiwał restytucji praw do lokalu nr (...), to niemożliwe jest określenie szkody na 1979 r., nawet gdyby nie doszło do zaistnienia zdarzenia szkodzącego w postaci wydania decyzji o sprzedaży lokalu nr (...), gdyż wniosek dekretowy również w tym zakresie podlegał ponownemu rozpatrzeniu. W związku z powyższym, moment ostatecznego rozpoznania wniosku dekretowego w zakresie lokalu nr (...) (a więc 2013 r.) przemawiał za tym, aby do szacowania szkody powoda za utratę praw do lokalu nr (...) stosować obniżoną wartość lokalu obliczoną wedle stanu lokalu z 1979 r. oraz aktualnych cen i aktualnych zasad publicznej gospodarki lokalami, a nie wedle przepisów kształtujących przymusowy tryb najmu w 1979 r.

Mając powyższe na uwadze, dokonując obliczenia zasądzzonego powodowi odszkodowania, Sąd przemnożył oszacowaną przez biegłego sądowego pełną wartość prawa własności lokalu mieszkalnego nr (...) według jego stanu z dnia 29 stycznia 1979 roku, a cen aktualnych w dacie sporządzenia opinii (216.000 zł) przez określony przez biegłego wskaźnik zmniejszenia wartości z uwagi na obciążenia wynikające z publicznej gospodarki lokalami (73,44%). Tak powstała kwota – 158.650 zł – stanowi należność zasądzoną od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powoda (pkt II wyroku).

Jednocześnie Sąd nie podzielił zarzutu pozwanego Skarbu Państwa, jakoby przy ustalaniu wysokości odszkodowania należało mieć na względzie fakt, iż ww. budynek był w znacznej części zniszczony i w związku z tym kwota odszkodowania winna ulec odpowiedniemu zmniejszeniu. Jak wynika bowiem z treści sprawozdania Prezydium (...) w (...) W. z dnia 17 maja 1951 r. (k. 256) rzeczywiście doszło do remontu przedmiotowej nieruchomości, przy czym remont ten nastąpił jeszcze przed złożeniem wniosku dekretowego, bowiem doszło do niego na podstawie projektu z dnia 1 sierpnia 1946 r. Ponadto, już w dniu 1 czerwca 1946 r. rozpoczęto eksploatację ww. budynku. Przedmiotowa nieruchomość została zatem odbudowana jeszcze przed złożeniem wniosku dekretowego, co więcej, ww. budynek nie mógł być zniszczony w tak dużym stopniu jak na to wskazuje strona pozwana, bowiem jeszcze przed przystąpieniem do robót nadawał się on do eksploatacji. Ponadto, na podstawie orzeczenia Prezydium (...) (...) W. z dnia 22 maja 1951 r. (k. 153) ww. budynek oddano w użytkowanie wieczyste Skarbowi Państwa Ministrowi (...) na okres 30 lat (tj. od 1 czerwca 1946 r. do 1 czerwca 1976 r.), a zatem nakłady poczynione na naprawę budynku zostały z pewnością skonsumowane. Okres użytkowania ustalony został na podstawie zarządzenia Ministra (...) z 4 lipca 1947 r. o ustalaniu okresów amortyzacyjnych naprawionych budynków. Zatem korzystając przez 30 lat z cudzej własności, Skarb Państwa zrekompensował sobie już nakłady poczynione na odbudowę. Co więcej, wydanie odmownej decyzji dekretowej (24 maja 1976 r.) korelowało z datą, w której upływał okres użytkowania budynku przez Skarb Państwa i w związku z tym budynek powinien być zwrócony właścicielom (art. 5 dekretu B.). Zatem w 1976 r. Skarb Państwa nie miła wątpliwości, że rozliczenia wydatków na odbudowę budynku zostały dokonane i odbudowujący 1 czerwca 1976 r. traci jakiegokolwiek prawa do budynku.

Odsetki ustawowe za opóźnienie z uwagi na odszkodowawczy charakter roszczenia (art. 363 § 2 k.c.) zostały zasądzone zgodnie z treścią pisma modyfikującego żądanie powództwa, tj. od dnia następnego po dniu wydania wyroku (tj. od dnia 25 stycznia 2018 r.) do dnia zapłaty.

Rozstrzygnięcie o kosztach procesu (pkt III wyroku) znalazło swoje uzasadnienie w treści art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. Powództwo zostało uwzględnione w całości, zatem pozwany, zgodnie z zasadą odpowiedzialności

za wynik procesu, winien ponieść w całości koszty procesu w sprawie, przy czym Sąd pozostawił ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu po uprawomocnieniu się wyroku.

Z wyrokiem tym nie zgodził się pozwany Skarb Państwa.

Zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego w części uwzględniającej powództwo oraz orzekającej o kosztach procesu.

Zarzucił Sądowi pierwszej instancji:

- naruszenie art. 231 k.p.c. w zakresie uznania za wykazane złożenia w terminie wniosku dekretowego, art. 232 k.p.c. w tożsamym zakresie, art. 233 k.p.c. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny sędziowskiej w zakresie, w jakim Sąd oparł się na treści uzasadnienia decyzji dekretowej oraz co do okoliczności istotnych dla zarzutu przedawnienia, a także co do wysokości szkody;

- naruszenie prawa materialnego – art. 6 k.c. w zakresie uznania, że powód wykazał przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, art. 361 k.c. w zw. z art. 363 § 1 k.c. i w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. poprzez błędne przyjęcie, że zdarzeniem wywołującym szkodę była decyzja sprzedażowa lokalu nr (...) z dnia 29 stycznia 1979 r., art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 k.c. poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że pomiędzy decyzją sprzedażową lokalu z 1979 r. a szkodą powoda istnieje adekwatny związek przyczynowy,

Art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 123 § 1 ust. 1 k.c. w zw. z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny... (Dz. U. nr 162, poz. 1692) oraz w zw. z art. 442 § 1 k.c., art. 417 k.c. i art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. poprzez nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia, a także art. 160 § 1 i 2 k.p.a. i art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. (...) w zw. z art. 361 § 2 k.c. w zakresie rozmiaru szkody i jej wyliczenia;

Wniósł o zmianę wyroku w zaskarżonej części (w punkcie II i III) i oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu za obie instancje według norm przepisanych ewentualnie uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania za obie instancje.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja jest usprawiedliwiona.

W prawidłowo ustalonym stanie faktycznym, którego apelacja skutecznie nie podważyła, a który jedynie należy uzupełnić o niewysłowione, ale niewątpliwe i niesporne okoliczności, że w dacie wydania nadzorczej decyzji dekretowej z 2002 r. fakt sprzedaży lokalu (...) był niewątpliwy, a powód (jego poprzednicy prawni) nie wystąpili o odszkodowanie po uzyskaniu decyzji dekretowej z 2002 r. aż do chwili złożenia pozwu w niniejszej sprawie, trafny okazał się zarzut naruszenia prawa materialnego - przepisów powołanych w apelacji, w zakresie w jakim Sąd pierwszej instancji uznał, że pomiędzy decyzją sprzedażową lokalu nr (...) przy ul. (...) w W., a szkodą powoda wynikającą z wadliwej decyzji dekretowej z 1976 r., istnieje adekwatny związek przyczynowy oraz w zakresie, w jakim – przy przyjęciu, że wśród przyczyn szkodzących objętych podstawą faktyczną pozwu, była także wadliwa decyzja dekretowa oraz pre Judykat nadzorczy z 2002 r. – nie uznał zgłoszonego roszczenia za przedawnione.

I. W zakresie okoliczności faktycznych, które zostały poprawnie ustalone, odnotować dodatkowo należy, że okoliczność sprzedaży 9 lokali (w tym lokalu nr (...)) w dacie wydawania nadzorczej decyzji dekretowej z 2002 r. została potwierdzona przez (...)w W. w uzasadnieniu wskazanej decyzji, a w świetle pozwu i pozostałych dokumentów złożonych przez powoda, w tym pism składanych przez niego w postępowaniu sądowym, nie wynika, aby kwestionował on lub jego poprzednicy prawni kiedykolwiek, okoliczność skutecznego rozporządzenia lokalem nr (...) w przedmiotowym budynku.



Niewątpliwie także, powód nie twierdził, ani nie wykazywał, że przed wystąpieniem z niniejszym pozwem, po uzyskaniu ostatecznej nadzorczej decyzji dekretowej z 2002 r., wystąpił on lub jego poprzednicy prawni, z roszczeniem odszkodowawczym za sprzedany lokal nr (...).

Uzupełniając tylko w takim zakresie ustalenia stanu faktycznego, nie można zgodzić się z zarzutami apelacji, odnoszącymi się do faktu złożenia wniosku dekretowego przez poprzedników prawnych powoda. Są one nieusprawiedliwione z dwóch zasadniczych powodów.

Po pierwsze dlatego, że okoliczność złożenia wniosku wynika z zapisów rejestru wniosków dekretowych znajdującym się w (...) Urzędzie (...) pod nr. (...), a nadto z kopii (odpisu) pozostającego w posiadaniu właścicieli dekretowych.

Po drugie, związanie sądu cywilnego nadzorcą decyzją administracyjną przesadzającą wadliwe rozpoznanie wniosku dekretowego oznaczało - inkorporowało w siebie - istnienie tego wniosku, o bycie którego i wynikającym z niego roszczeniu decydował organ administracyjny. Skoro bowiem stwierdził on prejudycjalnie jego wadliwe rozpoznanie, tym samym przesądził jego istnienie. A skoro sąd cywilny orzeka tylko o prawie do odszkodowania, a nie o istnieniu roszczenia pierwotnego (dekretowego), które bada organ administracyjny, kwestia ta została już rozstrzygnięta na etapie postępowania administracyjnego prowadzonego przez organy administracji publicznej i związany nią był Sąd Okręgowy.

Pozostałe zarzuty naruszenia prawa procesowego uzupełniały zarzuty naruszenia prawa materialnego i stanowiły w istocie polemikę z dokonaną subsumpcją materialnoprawną.

II. Jako, że zasadniczą kwestią w sprawie było przesądzenie, czy powód może wywodzić roszczenie odszkodowawcze z decyzji sprzedażowej lokalu wydanej z naruszeniem prawa, które to naruszenie zostało potwierdzone decyzją nadzorcą z 2015 r., odnieść należy się przede wszystkim do tego zagadnienia, tym bardziej, że było to zasadnicze zdarzenie eksponowane przez powoda w sprawie, z którego wywodził on swoje nieprzedawnione roszczenie odszkodowawcze.

Uściślając więc, jakkolwiek w opisie stanu faktycznego powód przywołał wszystkie zdarzenia prawne relewantne w sprawie od czasu wejścia w życie dekretu (...), niemniej na stronie 7 pozwu wskazał wyraźnie, że wywodzi swoje roszczenie z wydanej z rażącym naruszeniem prawa decyzji sprzedażowej lokalu nr (...) (k. 8 akt sprawy).

Tak też odczytał podstawę faktyczną zgłoszonego roszczenia pozwany Skarb Państwa, podnosząc brak związku przyczynowego pomiędzy wskazanym zdarzeniem szkodzącym, a wywodzoną szkodą. Podniósł przy tym, że roszczenie wywodzone ze zdarzenia rzeczywiście szkodzącego w postaci decyzji z 1976 r., uległo przedawnieniu, stosownie do art. 160 § 6 k.p.c., wobec wydania ostatecznej decyzji nadzorczej w 2002 r., w związku z które do daty złożenia pozwu nie wystąpiono z roszczeniem odszkodowawczym.

W związku z powyższym wskazać należy, że w uchwale (7 sędziów) z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17 (OSNC 2018/7-8/65) Sąd Najwyższy stwierdził, iż „W razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy decyzję odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na tej nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze(...) (Dz. U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.), źródłem poniesionej przez niego (następców prawnych) szkody nie jest decyzja wydana z naruszeniem prawa, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości.”

Sąd Najwyższy przypomniał, że w razie wydania decyzji stwierdzających naruszenie prawa (art. 156 § 2 k.p.a.), orzecznictwo Sądu Najwyższego jest zgodne, że źródłem szkody nie są decyzje lokalowe, lecz pierwotna decyzja dekretowa, a podsumowanie argumentacji służącej takiemu stanowisku zawiera uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15. W jej uzasadnieniu wskazano, że nieruchomości objęte działaniem dekretu przeszły z dniem 21 listopada 1945 r. na własność gminy (...) W., następnie na podstawie art. 32 ust.

z ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130) stały się własnością Skarbu Państwa, a większość z nich ponownie stała się własnością gminną na skutek komunalizacji.

Wskazał, że zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu, dotychczasowy właściciel gruntu lub jego prawni następcy, będący w posiadaniu gruntu albo osoby prawa te reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – ich użytkownicy, mogli w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wnioski o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Od wejścia w życie dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz. U. Nr 57, poz. 319), tj. dnia 1 stycznia 1947 r., zamiast prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy można było dochodzić przyznania własności czasowej za symboliczną opłatą (art. XXXIX § 2 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych, Dz. U. Nr 57, poz. 321 z późn. zm.). Według art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.), jeżeli przepisy dotychczasowe przewidywały zbywanie gruntów na własność czasową, należało przez to rozumieć oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Pozbawienie prawa własności gruntów miało w założeniu charakter bezpowrotny, a uprawnionym podmiotom, w razie spełnienia oznaczonych przesłanek, można było przyznać szczególny ustawowy ekwiwalent w postaci wskazanego pochodnego prawa rzeczowego do gruntu. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15, zgodnie z przeważającym stanowiskiem ówczesnej judykatury i piśmiennictwa oraz ukształtowaną praktyką orzeczniczą, uwzględnienie wniosku dekretowego przez ustanowienie prawa wieczystej dzierżawy (prawa zabudowy), a później odpowiednio własności czasowej albo prawa użytkowania wieczystego, wymagało wydania decyzji administracyjnej (uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 1995 r., VI SA 9/95, ONSA 1996, Nr 1, poz. 7 oraz z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00, ONSA 2001, Nr 2, poz. 60). Z tego względu istnienie tej decyzji miało zasadnicze znaczenie dla oceny konsekwencji jej ważności (nieważności) lub działania organów administracyjnych niezgodnie z prawem, ale bez skutku nieważności.

Drugą sytuacją, którą rozważał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu podjętej uchwały, jest wydanie decyzji nadzorczej, w której stwierdzono nieważność decyzji dekretowej.

Nie było zgody w orzecznictwie w ocenie skutków takiej decyzji, w powiązaniu z uznaną za wydaną z naruszeniem prawa decyzją o zgodzie na sprzedaż lokali w budynku, których obie decyzje dotyczą.

Do pewnego czasu dominowało przekonanie, że w takim wypadku decyzja lokalowa może stanowić zdarzenie będące źródłem dochodzonego odszkodowania. W tym nurcie zapatrywań, mających poparcie części doktryny, istotna była zwłaszcza uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, będąca odpowiedzią na zagadnienie prawne, a także podążające w tym samym kierunku wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2014 r., I CSK 613/13 (nie publ.) i z dnia 17 kwietnia 2015 r., I CSK 392/14 (nie publ.). W uzasadnieniach tych orzeczeń podkreślono możliwość uznania związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., między decyzją odmawiającą dawnym właścicielom przyznania własności czasowej i decyzją wyrażającą zgodę na zbycie lokali, w kontekście odpowiedzialności za szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Odwołano się do wielocłonowego łańcucha zdarzeń o pośredniej lub bezpośredniej relacji między jego poszczególnymi elementami pod warunkiem, że między nimi wystąpi adekwatny związek przyczynowy (por. też wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004, Nr 1, poz. 3, z dnia 6 września 2012 r., I CSK 27/12, nie publ., z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11, "Izba Cywilna" 2013, nr 12, s. 37; z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 332/13, nie publ., i z dnia 24 czerwca 2014 r., I CSK 474/13, nie publ.; odmiennie wyroki Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, OSNC-ZD z 2013 r., nr D, poz. 60, i z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, OSP 2015, Nr 5, poz. 44). Jeżeli wspomniana decyzja dotyczy nieważności całej decyzji dekretowej, to jest podstawą przekonania byłego właściciela o możliwości odzyskania całego majątku, którego został pozbawiony wskutek nieważnej decyzji.

Jednak takiego punktu widzenia nie podzielała znaczna część orzecznictwa, zwłaszcza z ostatnich lat, według którego nie występuje adekwatny związek przyczynowy między decyzjami skutkującymi sprzedażą lokali w budynkach objętych dekretem a szkodą spowodowaną byłym właścicielom w konsekwencji wydania nieważnych decyzji dekretowych. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15, oraz w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r., I CSK 753/14 "Rejent" 2017, nr 3, s. 110, z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, i z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, Sąd Najwyższy ostrożnie podszedł do stanowiska, że normalny związek przyczynowy nie musi mieć charakteru bezpośredniego i może być związkiem o charakterze wieloczłonowym, w którym między poszczególnymi ogniwami zachodzi normalna zależność przyczynowa. Źródłem takiego zapatrywania jest brak w kodeksie cywilnym różnicowania skutków wydania decyzji administracyjnych z naruszeniem prawa na skutki bezpośrednie i pośrednie, a mimo wyznaczenia przesłanek i zakresu samodzielnej podstawy odpowiedzialności cywilnej w art. 160 k.p.a., pojęcie szkody i związku przyczynowego wywodzone jest dla tej odpowiedzialności wprost z kodeksu cywilnego.

Sąd Najwyższy podkreślił, że we wszystkich orzeczeniach, w których przyjęto wystąpienie związku przyczynowego między decyzją nazywaną lokalową a szkodą poniesioną przez byłych właścicieli, wskazano jednoznacznie, że pierwotnym i zasadniczym źródłem ich szkody jest wydanie niezgodnej z prawem decyzji odmawiającej ustanowienia prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu (decyzji dekretowej). To stwierdzenie uznał jednocześnie za podstawowe dla oceny w świetle art. 361 § 1 k.c.. Należy bowiem przyjąć, że niezgodna z prawem decyzja dekretowa powodowała już szkodę w postaci utraty prawa własności budynku, w którym położone były sprzedawane później lokale mieszkalne. W konsekwencji sprzedaż tych lokali przez Skarb Państwa, jako nowego właściciela, nie miała znaczenia dla powstania szkody polegającej na utracie prawa własności lokali. Uzyskanie natomiast decyzji administracyjnej, stwierdzającej wadliwość decyzji dekretowej, było spełnieniem przesłanki dysponowania prejudykatem umożliwiającym dochodzenie odszkodowania, także na gruncie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Tego rodzaju odszkodowanie powinno więc obejmować wszystkie następstwa wadliwej decyzji dekretowej, w tym rozporządzenie składnikiem majątku przejętego przez Skarb Państwa na podstawie decyzji dekretowej.

Wynika z tego, że sprzedaż lokali miała znaczenie nie dla powstania szkody w mieniu byłych właścicieli (ich następców prawnych), lecz dla powstania nieodwracalnych skutków decyzji dekretowej; zatem sprzedaż lokali na podstawie decyzji wydanych z naruszeniem prawa spowodowała w istocie ograniczenie możliwości wyboru sposobu naprawienia szkody.

Sąd Najwyższy przypomniał, że w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2014 r., I CSK 630/13 (OSP 2015, Nr 2, poz. 16), w nawiązaniu do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, podkreślono, że przeciwko ujmowaniu kilku zdarzeń jako złożonego ciągu, w którym dopiero wystąpienie ostatniego zdarzenia, jakim były decyzje o sprzedaży lokali, przemawia wiele argumentów, zwłaszcza dotyczących przyjęcia za źródło szkody decyzji administracyjnej uznanej następnie za wydaną niezgodnie z prawem. Konieczne więc jest ustalenie, która decyzja administracyjna, następnie uznana za niezgodną z prawem, pozbawiła byłych właścicieli prawa do wskazanych lokali.

Przejście na własność gminy własności budynku, w którym znalazły się lokale, nastąpiło wtedy, gdy stała się ostateczna decyzja o odmowie przyznania właścicielom tej nieruchomości prawa własności czasowej. Wniosek taki wynika jednoznacznie z art. 8 dekretu, który stanowi, że w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, wszystkie budynki położone na gruncie przechodzą na własność gminy.

Oznacza to, że decyzja odmawiająca przyznania prawa własności czasowej do gruntu, spowodowała utratę przez dotychczasowych właścicieli własności budynku i lokali znajdujących się w tym budynku. W związku z tym, że w miejsce gminy (...) W. pojawił się Skarb Państwa, lokale te stały się własnością Skarbu Państwa, a od 1990 r. - w wyniku komunalizacji - z powrotem własnością stołecznej gminy.

Decyzje administracyjne z lat późniejszych, które zezwalały na sprzedaż tych lokali, nie zmieniły stanu prawnego polegającego na tym, że lokale nie były już własnością osób ubiegających się o nie (ich poprzedników prawnych).

W ówczesnym stanie prawnym decyzje te stanowiły tylko niezbędny element ustanowienia w lokalach stanowiących własność Skarbu Państwa odrębnej własności i sprzedaży tych lokali na rzecz wskazanych w nich osób.

Za trafne uznał zatem Sąd Najwyższy twierdzenie, że skutkiem tych decyzji nie było wyrządzenie szkody zainteresowanemu, lecz jedynie ograniczenie możliwości jej naprawienia przez wyłączenie naprawienia tej szkody w drodze przywrócenia do stanu poprzedniego, tj. zwrócenia lokali w naturze. Decyzje te okazują się obojętne dla dochodzenia naprawienia szkody w postaci odszkodowania pieniężnego, w miejsce żądania zwrotu lokali.

Dodatkowo zauważył, że sprzedaż lokali następowała nie na podstawie wspomnianych decyzji administracyjnych, lecz na podstawie umowy notarialnej, dla której decyzje te były jedynie niezbędną przesłanką w ówczesnym stanie prawnym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sama wadliwość decyzji koniecznej do zawarcia umowy nie jest jednoznaczna z nieważnością umowy (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64, OSNCP 1964, Nr 12, poz. 244). To dodatkowo osłabia argument, że decyzje stanowiące podstawę sprzedaży lokali mogą być traktowane jako zdarzenie wyrządzające niezależnie od tego, czy decyzja dekretowa została uznana za nieważną, czy wydaną z naruszeniem prawa.

Wskazany kierunek reprezentuje także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16 (nie publ.), w którym uznano, że nie wystąpił adekwatny związek przyczynowy między decyzją lokalową a szkodą poniesioną przez powodów, a za źródło tej szkody przyjęta została pierwotna decyzja dekretowa, z uzasadnieniem, iż w chwili sprzedawania mieszkań poprzednicy prawni powodów nie byli właścicielami budynku, więc szkody w tym czasie ponieść nie mogli. Sąd Najwyższy stwierdził, że nawet próba wyjścia poza związek przyczynowy według art. 361 § 1 k.c. i oparcie łańcucha przyczynowo-skutkowego na pierwszym jego ogniwie, tzn. na teście *conditio sine qua non*, nie pozwala uznać wystąpienia związku przyczynowego.

Kierując się uzasadnieniem uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), Sąd Najwyższy podejmując uchwałę z 28 marca 2018 r. przyjął, że wydanie decyzji nadzorczej nie jest zdarzeniem, z którym jest związane zobowiązanie do naprawienia szkody, a decyzja nadzorcza dotycząca rażącego naruszenia prawa przy sprzedaży lokali jest prawnie obojętna dla wyników ponownego postępowania dekretowego. Wydanie decyzji o sprzedaży lokali nie stanowi więc zdarzenia prowadzącego do powstania lub zwiększenia szkody, albo stwarzającego warunki do powstania uszczerbku w majątku byłego właściciela dotyczącego nieruchomości lokalowych, które w chwili składania wniosku i wydawania pierwotnej decyzji dekretowej nie istniały.

Podobne wnioski wynikają z wyroków Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12 i z dnia 11 kwietnia 2014 r., I CSK 630/13, oraz z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2014 r., I CSK 5/14 (nie publ.). Orzeczenia te wskazują, że nie ma adekwatnego związku przyczynowego między decyzją lokalową a szkodą poniesioną przez byłych właścicieli (ich następców prawnych). Źródłem tej szkody jest decyzja dekretowa, a skoro w chwili sprzedawania mieszkań powodowie nie byli właścicielami budynku, więc szkody ponieść nie mogli. Nawet gdyby wbrew powołanym już wcześniej argumentom tylko test *conditio sine qua non* miał uzasadniać związek przyczynowy wieloczłonowy, to też nie objąłby on okresu, w którym dawni właściciele w wyniku pozostawania w mocy pierwotnej decyzji dekretowej nie byli właścicielami budynku, a więc i sprzedawanych lokali.

Z tych względów, zważywszy na art. 160 § 1 k.p.a., Sąd Najwyższy w powoływanej uchwale stwierdził, że brak związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., pozbawia wymaganej (koniecznej) przesłanki roszczenia odszkodowawczego (por. także wyroki Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r., I CSK 753/14, nie publ., z dnia 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, oraz z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12).

Sąd Najwyższy odniósł się także do kwestii biegu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych.

Powoływany wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/13, nawiązujący do wyroków Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12, i z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 332/12, przyjął, że w razie wydania więcej niż jednej decyzji nadzorczej (dekretowej, a następnie lokalowej), bieg przedawnienia rozpoczyna

się od wydania pierwszej z nich. Wskazano w nim na problem źródła szkody poniesionej przez ubiegających się o odszkodowanie, tzn. stwierdzenia, czy wynikła ona z orzeczenia z lat 50-tych XX wieku o odmowie przyznania własności czasowej, czy też przesłanką jej powstania - w granicach przyczynowości adekwatnej - były także nowsze decyzje o wyrażeniu zgody na sprzedaż lokali w budynku objętym orzeczeniem dekretowym.

Wg składu siedmiu sędziów, instytucja przedawnienia roszczeń ma z założenia charakter kompromisowy, pozwalając na pogodzenie dążeń wierzyciela, w naturalny sposób zainteresowanego możliwością dochodzenia roszczenia bez ograniczeń czasowych, z interesem publicznym, wyrażającym się przede wszystkim w stabilizacji stosunków prawnych i wzmacnianiu ich przewidywalności. Służy temu wprowadzenie temporalnych granic egzekwowania roszczeń, między innymi ze względu na wzrastające z upływem czasu trudności dowodowe oraz wyeliminowanie długotrwałej niepewności podmiotów prawa prywatnego co do ich sytuacji w stosunku zobowiązaniowym.

Obliczanie przedawnienia od daty wydania decyzji nadzorczej, zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., jest w pełni zrozumiałe, przy założeniu, że dopiero od tej daty poszkodowany uzyskuje pewną, bo potwierdzoną rozstrzygnięciem administracyjnym, wiedzę o możliwości dochodzenia naprawienia szkody. Prowadzenie obliczeń od innej daty byłoby z zasady trudne do zaakceptowania, gdyż mogłoby prowadzić do sytuacji, w której roszczenie uległoby przedawnieniu zanim uprawniony uzyskałby możliwość jego dochodzenia. W systemie prawa prywatnego wyraźna jest jednak tendencja do obiektywizacji początku biegu przedawnienia przez oderwanie go od rzeczywistych działań podjętych przez strony stosunku prawnego (por. m.in. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r., III CZP 72/13, OSNC-ZD 2014, Nr 13, poz. 40). Reguła ta została wyrażona wprost w art. 120 § 1 zdanie drugie k.c., zgodnie z którym przedawnienie roszczeń majątkowych o charakterze bezterminowym biegnie z zasady od dnia, w którym stałoby się ono wymagalne, gdyby uprawniony podjął czynność wywołującą stan wymagalności w najwcześniejszym dostępnym terminie. Przepis ten wyraża założenie, że bieg przedawnienia roszczeń nie powinien być uzależniony od zachowania samych uczestników obrotu, gdyż mogłoby to prowokować do oportunistycznego manipulowania instytucją przedawnienia, stawiając pod znakiem zapytania możliwość spełnienia przez nią wspomnianych funkcji gwarancyjnych.

Kluczowe jest zatem ustalenie momentu, w którym dla poszkodowanego otworzyła się rzeczywista możliwość dochodzenia naprawienia szkody (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12).

III. Już z uzasadnienia decyzji organu administracyjnego uznającego za nieważną decyzję dekretową można było się dowiedzieć, że w chwili jej wydania lokale położone w budynku posadowionym na nieruchomości zostały zbyte na rzecz osób trzecich. Od tej więc chwili zainteresowanym można przypisać wiedzę o wyzbyciu się przez Skarb Państwa lokali mieszkalnych, a tym samym o możliwości dochodzenia restytucji majątku jedynie w postaci odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a. Późniejsze podważenie zgodności z prawem decyzji o zgodzie na sprzedaż tych lokali nie wniosło nic nowego do tego stanu rzeczy, potwierdzając jedynie nieodwracalność skutków prawnych, jakie wynikły ze sprzedaży lokali.

Wiązanie początku biegu przedawnienia wyłącznie ze stwierdzeniem naruszenia prawa przy wydawaniu drugiej decyzji prowadzi do sztucznej fragmentaryzacji stanu faktycznego sprawy, przez przypisanie decyzji organu administracyjnego o nieważności decyzji dekretowej charakteru, którego nie miała. W tego typu sprawach uzyskanie decyzji o nieważności decyzji dekretowej i wystąpienie o wydanie analogicznego rozstrzygnięcia w stosunku do decyzji o alienacji lokali dzieli długi odstęp czasu. Jest on obiektywnie nieracjonalny i sprzeczny ze standardem postępowania, jakiego można oczekiwać od osoby w rozsądny sposób dbającej o swoje interesy. Także z tego powodu, na tle celu art. 160 § 6 k.p.a. i instytucji przedawnienia w ogólności, wydłużenie okresu ochrony prawnej przyznanej roszczeniu powodów, przez obliczanie terminu przedawnienia od dnia wydania późniejszej decyzji, nie jest uzasadnione.

Nie występuje także związek przyczynowy stanowiący przesłankę dochodzenia odszkodowania między uznaną za wydaną z naruszeniem prawa decyzją o zgodzie na zbycie lokali mieszkalnych w budynku znajdującym się na wywłaszczonym gruncie a szkodą, także ze względu na brak tej szkody. Przekonujące jest twierdzenie, że powstanie szkody dla właścicieli wyzutyk z ich praw na podstawie dekretu można wiązać wyłącznie z pierwotną wadliwą decyzją

administracyjną o odmowie przyznania własności czasowej, mimo że późniejsze decyzje zezwalające na sprzedaż lokali zostaną uznane za delikty administracyjne (por. uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2016 r., I CSK 5/14 i z dnia 2 lutego 2017 r., I CSK 302/16). Stanowisko to wynika z przyjęcia, że to pierwotna decyzja, mająca podstawę w dekrecie z 1945 r., spowodowała szkodę w postaci utraty własności budynku, w którym znajdowały się sprzedane później lokale mieszkalne. Sprzedaż tych lokali przez Skarb Państwa jako nowego właściciela nie miała znaczenia dla dawnych właścicieli, gdyż oni nie tracili własności, która do nich w czasie dokonywania tych transakcji nie należała. Nawet przy aprobowaniu występowania wielocłonowego związku przyczynowego, do czego należy podchodzić z ostrożnością ze względu na łatwe ograniczanie badania związku przyczynowo-skutkowego wyłącznie do pierwszego etapu (testu *condictio sine qua non*), podczas gdy na podstawie art. 361 § 1 k.c. decydujący jest drugi etap, czyli test normalności następstw, walor prawny ma pierwotne i zasadnicze źródło szkody osób uprawnionych, a jest nim decyzja dekretowa.

IV. Powyższą ocenę przedstawioną w punkcie drugim i trzecim uzasadnienia w całości podziela Sąd Apelacyjny w składzie niniejszym. Pozostaje ona także w zgodzie z poglądem wyrażonym przez tutejszy Sąd Apelacyjny m.in. w wyroku z dnia 20 czerwca 2018 r. (I ACa 1968/16, niepubl.), gdzie nadto odwołano się do uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego (7 sędziów) z dnia 13 lipca 2016 r. (III CZP 14/16, OSNC 2017/1/1), w której przesądzone, że kwestia odszkodowania na podstawie art. 361 i art. 363 k.c. w zw. z art. 160 k.p.a., jest ściśle powiązana ze zdarzeniem szkodzącym w postaci wadliwej – nieważnej lub wydanej z naruszeniem prawa – decyzji dekretowej. Stąd konieczność dochodzenia szkody z tym związanej w terminie trzyletnim, stosownie do art. 160 § 6 k.p.c., bez względu na to, że w przypadku decyzji nieważnościowej, wniosek dekretowy „odżywa” i ma swój dalszy bieg.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu tej ostatniej uchwały opowiedział się za stanowiskiem, że uprawnienie przyznane byłym właścicielom w art. 7 ust. 1 dekretu do złożenia wniosku o przyznanie własności czasowej (użytkowania wieczystego) nie ma charakteru odszkodowawczego i nabycie tego prawa na podstawie art. 7 ust. 2 nie może być kwalifikowane jako naprawienie szkody w postaci restytucji naturalnej. Przemawia za takim poglądem również art. 7 ust. 4, 5 i 8 dekretu, zgodnie z którym uprawnionemu nie przysługiwało prawo wyboru uprawnień, a uprawnienie odszkodowawcze powstawało dopiero w wyniku ostatecznej decyzji odmownej ustanowienia użytkowania wieczystego. Źródłem roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. jest wydanie ostatecznej decyzji odmawiającej przyznania prawa wieczystego użytkowania na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu, która okazała się sprzeczna z prawem w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności. Skutek *ex tunc* decyzji nadzorczej sprawia, że ponownie aktualizuje się obowiązek organu administracji samorządowej rozpoznania wniosku byłego właściciela złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o przyznanie prawa użytkowania wieczystego oraz zostaje przywrócone prawo własności nieruchomości budynkowej (o ile budynek istnieje). Dopiero ostateczna decyzja wydana w wyniku rozpoznania wniosku może, w razie przyznania prawa użytkowania wieczystego, wyeliminować uszczerbek majątkowy lub ograniczyć go do szkody wynikłej z nienależytego wykonania obowiązku przez gminę lub Państwo, a w razie odmowy przesądzić istnienie przesłanki szkody, jej postaci i wysokości. Niemniej, ukształtowanie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną nieważną decyzją na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., w świetle określonego *ex lege* przez przepisy dekretu charakteru uprawnienia do przyznania prawa wieczystego użytkowania, nie pozwala na przyjęcie, że postępowanie administracyjne w sprawie wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego i postępowanie odszkodowawcze przed sądem cywilnym toczą się w tym samym przedmiocie.

Dochodzenie roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. zostało opisane w art. 160 § 6 k.p.a.; wymagalność roszczenia i początek biegu przedawnienia zostały oznaczone na dzień, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Nie może być przy tym wątpliwości, że skoro mowa tu o nieważności decyzji pierwotnej, ona i tylko ona jest zdarzeniem szkodzącym.

V. Powyższa ocena ma ten skutek, że apelacja pozwanego okazała się usprawiedliwiona. Dochodzone roszczenie nie pozostawało w adekwatnym związku przyczynowym z decyzją sprzedażową lokalu nr (...) z 1979 r., której wadliwość stwierdzono w 2015 r.

W sytuacji zaś uznania, z ostrożności procesowej, że podstawą faktyczną roszczenia jest objęte także zdarzenie szkodzące w postaci decyzji dekretowej z 1976 r., której nieważność stwierdzono w 2002 r., roszczenie dochodzone było przedawnione, co skutecznie podniósł pozwany Skarb Państwa.

Trafnie przy tym zauważył Skarb Państwa, że sprzedaż 9 lokali była znana (...) w W. i odnotowana w uzasadnieniu decyzji z 2002 r. Po jej doręczeniu, strona mogła więc zgłosić roszczenie odszkodowawcze, w terminie 3 letnim.

Zgłaszając powództwo w kwietniu 2016 r., powód uchybił terminowi przedawnienia tak znacznie, że nie usprawiedliwia to w żadnym wypadku zniweczenia zarzutu przedawnienia na podstawie art. 5 k.c. Tym bardziej, że wniosek dekretowy, który „odżył” w 2002 r. i wobec niepodjęcia kroków podważających umowę notarialną z 1979 r. oraz konstytutywny wpis odrębnej własności lokalu do księgi wieczystej, tok dalszy postępowania dekretowego nie usprawiedliwiał bezczynności powoda (jego poprzedników prawnych). Samo zaś wystąpienie rozbieżności w orzecznictwie co do postrzegania związku przyczynowego w powołanej i zaistniałej koincydencji zdarzeń, nie może stanowić przesłanki samoistnej, pozwalającej na obejście przepisów o przedawnieniu. Notabene, także tej kwestii, dotyczącej racjonalności postępowania poszkodowanego w tego typu sytuacji, poświęcił Sąd Najwyższy w przywoływanej uchwale z marca 2018 r., znaczny i przekonujący wywód, który został wyżej przywołany.

Powołane wyżej uchwały (7) Sądu Najwyższego z marca 2018 r. i z lipca 2016 r. wyjaśniły kwestie materialnoprawne, obecne także licznie we wcześniejszym orzecznictwie.

Owo wyjaśnienie, które sąd meriti akceptuje, nie może jednocześnie być zniweczone tylko z tego względu, że strona powodowa liczyła na odmienną ocenę, po myśli drugiego kierunku orzecznictwa, która nie znajduje akceptacji sądu meriti i jest sprzeczna z powołanymi uchwałami. Tylko bowiem szczególne okoliczności, w tym krótki czas uchybienia terminu, mogłyby pozwalać, przy zaistnieniu i wykazaniu przekonujących okoliczności ad casu, usprawiedliwiających niezgłoszenie we właściwym czasie roszczenia odszkodowawczego, na zastosowanie art. 5 k.c.

W realiach sprawy, takich okoliczności, zgodnych z zasadami współżycia społecznego, Sąd Apelacyjny nie dostrzega, o czym już wspomniano. Kwestie materialnoprawne sąd odwoławczy bierze pod uwagę z urzędu, w granicach zaskarżenia.

Przy tak przeprowadzonej ocenie prawnej zbędne było odnoszenie się do dalszych zarzutów podniesionych w apelacji.

V. Z tych względów, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. orzeczono jak w sentencji.

O kosztach procesu w obu instancjach orzeczono na podstawie art. 108 § 1 k.p.c. i art. 98 k.p.c., obciążając nimi w całości powoda. W instancji odwoławczej przyznano Skarbowi Państwa – Prokuratorii (...) wynagrodzenie w stawce minimalnej obowiązującej w dacie wniesienia apelacji.

Małgorzata Sławińska Roman Dzieczek Marzanna Góral