

Sygn. akt I ACa 602/18

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 listopada 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Dorota Markiewicz (spr.)

Sędziowie: SA Katarzyna Jakubowska-Pogorzelska

SO del. Dagmara Olczak-Dąbrowska

Protokolant: sekr. sądowy Sławomir Mzyk

po rozpoznaniu w dniu 8 listopada 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa K. K. i P. K.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta (...) W.

o zapłatę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 10 lipca 2018 r., sygn. akt I C 358/17

**I. oddała apelację,**

**II. nie obciąża powodów obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego na rzecz pozwanego.**

Dagmara Olczak-Dąbrowska Dorota Markiewicz Katarzyna Jakubowska-Pogorzelska

**Sygn. akt I ACa 602/18**

## UZASADNIENIE

Pozwem skierowanym przeciwko (...) W. powodowie K. K. oraz P. K. wnieśli o zasądzenie odszkodowania w kwotach po 1 855 000 zł wraz z odsetkami w wysokości ustawowej od dnia 21 września 2016 r. do dnia zapłaty oraz kosztami procesu. W uzasadnieniu żądania powodowie wskazali, że przed Prezydentem (...) W. (dalej (...)), na podstawie art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.), toczy się postępowanie o odszkodowanie za przejęcie na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) nieruchomości oznaczonej w księdze hipotecznej (...). Podali, że postępowanie to prowadzone jest od 2003 r., zaś wyrokiem z dnia 1 października 2015 r. wydanym w sprawie I SAB/Wa 526/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa i zobowiązał Prezydenta w terminie dwóch miesięcy od daty zwrotu akt do rozpatrzenia wniosku o odszkodowanie. Następnie, wyrokiem z dnia 17 maja 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ukarał Prezydenta (...) W. grzywną za niewykonanie poprzedniego wyroku. Jako podstawę prawną żądania powodowie

wskazali art. 154 § 4 i § 5 p.p.s.a. Wywiedli, że gdyby Prezydent wydał decyzję w terminie wyznaczonym przez WSA, to do majątku każdego z powodów weszłaby kwota 1 855 000 zł, odpowiadająca ich odpowiedniemu udziałowi w prawach i roszczeniach do nieruchomości położonej przy ul. (...). Źródłem szkody, której naprawienia dochodzą powodowie, ma być zatem zaniechanie organu polegające na niewykonaniu prawomocnego wyroku WSA z dnia 1 października 2015 r. w sprawie I SAB/Wa 526/15.

W odpowiedzi na pozew (...) W. wniosło o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu od każdego z powodów na rzecz pozwanego. Pozwane miasto zakwestionowało swoją legitymację bierną, podnosząc, że w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n. organ działa w funkcji reprezentanta Skarbu Państwa, na podstawie art. 11 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 9 b<sup>1</sup> u.g.n.

Postanowieniem z dnia 31 października 2017 r., wydanym na wniosek powodów, Sąd Okręgowy wezwał do udziału w sprawie w charakterze pozwanego Skarb Państwa – Prezydenta (...) W.. Zastępowany przez Prokuratorię (...) pozwany wniosł o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów postępowania. Zakwestionował legitymację czynną powodów, wskazując na brak wykazania przejścia na powodów roszczenia o zapłatę odszkodowania.

**Wyrokiem z dnia 10 lipca 2018 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo** (punkt pierwszy orzeczenia) i oddalił wnioski stron o zasądzenie kosztów postępowania (punkt drugi orzeczenia).

Czyniąc ustalenia dotyczące legitymacji czynnej powodów, Sąd Okręgowy odnotował na wstępie, iż postanowieniem z dnia 12 marca 1993 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy – Pragi w Warszawie stwierdził, że spadek po E. K. (1) nabyli J. K. (1), E. K. (2) i A. K. w udziałach po 1/3. Następnie, postanowieniem z dnia 17 stycznia 2008 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi – Południe w Warszawie stwierdził, że spadek po A. K. nabyli K. K. i P. K. w udziałach po 1/2. Natomiast, postanowieniem z dnia 20 marca 2012 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi – Południe w Warszawie stwierdził, że spadek po J. K. (2) nabyli E. K. (2) i A. K. w udziałach po 1/2.

Zasadniczo niesporne w sprawie były ustalenia dotyczące przebiegu postępowań administracyjnych, stanowiących genezę dochodzonego roszczenia. Sąd Okręgowy uwzględnił, że wnioskiem złożonym na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) W. R. zwrócił się o przyznania prawa własności czasowej do terenu nieruchomości uregulowanej w księdze hipotecznej (...), działek o numerach (...). Decyzją Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 28 listopada 1973 r. odmówiono ustanowienia użytkowania wieczystego do tej nieruchomości. Decyzją Prezesa Urzędu (...) z dnia 30 października 2003 r. stwierdzono nieważność tej decyzji w części objętej obecną działką o numerze (...), stanowiącą własność Skarbu Państwa. Decyzją samorządowego kolegium odwoławczego z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie (...) stwierdzono, że decyzja z dnia 28 listopada 1973 r. w części dotyczącej fragmentów nieruchomości wchodzących obecnie w skład działek (...) została wydana z rażącym naruszeniem prawa i wywołała nieodwracalne skutki prawne. Decyzją z dnia 24 sierpnia 2004 r. nr (...) Prezydent (...) W. odmówił następcom prawnym dawnych właścicieli hipotecznych: A. K., J. K. (2) i E. K. (2) ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do działek gruntu (...) i (...) położonych przy ul. (...), oznaczonych nr hipotecznym (...), wchodzącym w skład działki ewidencyjnej numer (...).

Następnie, jak odnotowano, wnioskiem z dnia 24 listopada 2003 r. A. K. w imieniu własnym oraz J. K. (2) i E. K. (2) wystąpił o odszkodowanie za przedmiotową nieruchomość. Decyzją z dnia 23 lutego 2006 r. Nr (...) Prezydent (...) W. ustalił odszkodowanie za grunt nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) oznaczonej w księdze hipotecznej (...) w zakresie działki numer (...) o powierzchni 1 484 m<sup>(2)</sup>, wchodzącej częściowo w skład działek o numerach (...) w wysokości 530 278 zł. Decyzja ta, po odwołaniu wniesionym przez A. K., J. K. (2) i E. K. (2) została uchylona decyzją Wojewody (...) Nr (...) z dnia 11 czerwca 2007 r.

Nadto, ocena prawna roszczenia powodów doprowadziła Sąd Okręgowy do konkluzji, że wnioski dowodowe zgłoszone przez powodów w piśmie z dnia 18 czerwca 2018 r., obliczone na wykazanie stanu prawnego nieruchomości oraz stan jej obecnego zagospodarowania, okazały się zbędne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Z ustaleń Sądu pierwszej instancji wynika również, że postanowieniem z dnia 13 marca 2015 r. nr (...) Wojewoda (...) uznał zażalenie P. K. na bezczynność w sprawie dotyczącej działki numer (...) za uzasadnione i wyznaczył dodatkowy, trzymiesięczny termin na załatwienie sprawy. Wyrokiem z dnia 1 października 2015 r. wydanym w sprawie I SAB/Wa 526/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał Prezydenta (...) W. do rozpatrzenia wniosku o ustalenie odszkodowania za nieruchomość położoną w W. przy ul. (...), oznaczonej jako „(...) dz. (...) i (...)w terminie dwóch miesięcy od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy oraz stwierdził, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Akta administracyjne zostały zwrócone organowi w dniu 2 grudnia 2015 r. Wyrokiem z dnia 17 maja 2016 r. wydanym w sprawie I SA/Wa 468/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wymierzył Prezydentowi (...) W. grzywnę w wysokości 500 zł za niewykonanie wyroku WSA z dnia 1 października 2015 r. wydanego w sprawie I SAB/Wa 526/15. Wyrokiem z dnia 15 lutego 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wymierzył Prezydentowi (...) W. grzywnę w wysokości 2 000 zł za niewykonanie wyroku z dnia 1 października 2015 r. i stwierdził, że bezczynność organu w wykonaniu wyroku miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W dniu 20 czerwca 2016 r. E. K. (2), K. K. i P. K. wezwali Prezydenta (...) W. do wypłaty odszkodowań wynoszących m.in. po 1 855 000 zł na rzecz P. K. i K. K. – na podstawie art. 154 § 4 i § 5 p.p.s.a Sąd Okręgowy dostrzegł, iż wydanie decyzji wymaga skierowania zlecenia sporządzenia operatu szacunkowego do rzeczoznawcy majątkowego, która to czynność do dnia dzisiejszego nie została wykonana. O skierowaniu akt sprawy do biegłego decyduje naczelnik wydziału spraw dekretowych. Jak ustalono, w obecnie obowiązującej pragmatyce urzędowej kolejność rozpoznania wniosków o przyznanie odszkodowania w trybie art. 215 u.g.n. wyznacza kryterium terminu złożenia wniosku o odszkodowanie.

Przechodząc do rozważań prawnych, Sąd Okręgowy stwierdził, iż w sprawie bezsprzecznie spełnione zostały przesłanki bezprawności zaniechania Prezydenta w rozpoznaniu wniosku o przyznanie odszkodowania, o czym przesądzają wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 października 2015 r., 17 maja 2016 r. i 15 lutego 2018 r. Powodowie wezwali również organ do zapłaty odszkodowania w czerwcu 2016 r. Tym samym, jak zauważył Sąd pierwszej instancji, spełnione zostały przesłanki bezprawności zaniechania oraz wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym do organu przed wszczęciem postępowania sądowego, o których mowa w art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a.

Niesłusznie jednak, zdaniem Sądu Okręgowego, powodowie upatrywali podstaw odpowiedzialności (...) W.. Podmiot ten nie jest legitymowanym biernie w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej zaniechaniem Prezydenta (...) W., działającego w funkcji starosty reprezentującego Skarb Państwa. W sprawie podstawą żądania jest twierdzenie o zawinionym zaniechaniu wydania decyzji w oparciu o treść art. 215 u.g.n. Przepis ten odwołuje się do regulacji dotyczących ustalania odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, mających odpowiednie zastosowania do ustalania odszkodowania w razie zajścia przesłanek określonych w tym przepisie. W braku jakiegokolwiek innej regulacji dotyczącej kwestii kompetencyjnych, zdaniem Sądu Okręgowego przyjąć należy, że przepis ten odsyła również i w tej mierze do treści Rozdziału 5. Działu III u.g.n., w tym do art. 129, przewidującego właściwość starosty wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej. W interpretacji Sądu pierwszej instancji określenie to sprawia, że starostę (prezydenta miasta) traktować należy jako organ wykonujący władzę w imieniu Skarbu Państwa (statio fisci), reprezentującego ten podmiot również w stosunkach cywilnoprawnych (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2015 r., II CSK 480/14). W konsekwencji Sąd Okręgowy uznał, że powództwo kierowane przeciwko (...) W. dotknięte było brakiem legitymacji biernej i jako takie podlegało oddaleniu, bez względu na możliwość zastosowania art. 154 p.p.s.a. i 417<sup>1</sup> § 3 k.c. w sugerowany przez powodów sposób.

Odwołując się do zasad określonych w Kodeksie cywilnym, w ślad za odesłaniem zawartym w art. 154 § 4 p.p.s.a., Sąd Okręgowy stwierdził, iż rozstrzygnięcie o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wywołaną niewykonaniem przez Prezydenta (...) W. wyroku WSA, uzależnione było od oceny istnienia szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy jej powstaniem a zaniechaniem wydania orzeczenia.

Przyjmując, iż zgodnie z dyspozycją art. 321 § 1 k.p.c., sąd pozostaje związany sposobem określenia szkody i utożsamieniem jej z konkretnie zarysowanym uszczerbkiem w majątku, Sąd pierwszej instancji zwrócił uwagę, że powodowie nie wiążą szkody z samym faktem upływu czasu i negatywnymi skutkami, jakie wynikają z przedłużania się rozpoznania sprawy wskutek upływu czasu, lecz z samym faktem, że w terminie wskazanym przez sąd administracyjny nie doszło do wydania decyzji przyznającej im odszkodowanie. Przedstawione pod osąd roszczenie stanowić ma ekwiwalent wartości nieruchomości określanej w drodze postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie art. 215 u.g.n. Jak zauważył Sąd Okręgowy, postępowanie to zmierza do ustalenia odszkodowania za utratę własności nieruchomości w okolicznościach opisanych w tym przepisie. Brak wydania decyzji ustalającej szkodę stanowił właśnie, zdaniem powodów, szkodę będącą podstawą przedstawianego pod osąd roszczenia. Wysokość tej szkody określana była jako wartość nieprzyznanego odszkodowania.

W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy przyjął, że powodowie nie wykazali zaistnienia szkody mogącej stanowić podstawę obowiązku odszkodowawczego Skarbu Państwa. Jak zauważono, odszkodowanie będące ekwiwalentem danego prawa majątkowego, stanowi naprawienie szkody polegającej na definitywnej jego utracie. Występuje ono wtedy, gdy pomimo wyczerpania właściwego trybu postępowania, nie istnieje szansa na realizację prawa w tym trybie. Definitywność, nieodwracalność utraty sprawia, że utrata ta stanowi szkodę podlegającą naprawieniu w drodze roszczenia odszkodowawczego. W sprawie sytuacja taka nie zachodzi.

Sąd pierwszej instancji zauważył, iż cechą decyzji odszkodowawczej, na gruncie cywilnoprawnym, jest jej konstytutywność. Wyłączność drogi postępowania administracyjnego sprawia, że do momentu wydania decyzji nie można mówić o prawie do odszkodowania a jedynie o przesłankach uzasadniających wystąpienie z wnioskiem o jego przyznanie. Przesłanki te podlegają zbadaniu w tym właśnie postępowaniu. Do momentu wydania decyzji nie istnieje zatem w pełni ukształtowane prawo majątkowe. Niewykonanie wyroku sądu administracyjnego zobowiązującego do wydania decyzji nie może zatem stanowić przyczyny szkody, której wartość określona jest wartością odszkodowania, które dopiero ustalić i przyznać ma decyzja. W interpretacji Sądu Okręgowego do momentu jej wydania nie istnieje element różnicujący stan majątku powodów przed zaniechaniem i po zaniechaniu.

Nadto, Sąd pierwszej instancji zwrócił uwagę na niedopuszczalność rozpoznawania w postępowaniu cywilnym przesłanek przyznania tego odszkodowania. Przyjęcie stanowiska powodów, utożsamiającego szkodę stanowiącą skutek zaniechania wydania decyzji o odszkodowaniu za wywłaszczoną nieruchomość, z tym właśnie odszkodowaniem, prowadziłyby do konieczności rozpoznania w istocie tego samego roszczenia, które jest przedmiotem postępowania administracyjnego. Tymczasem, jak zauważono, celem odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów władzy publicznej za przewlekłe prowadzenie postępowania nie jest przejęcie ich właściwości przez sądy powszechne lecz minimalizowanie negatywnych skutków wynikających dla petenta z opieszałości przy rozpoznawaniu wniosku. Sąd Okręgowy uznał się zatem za niewładny przyjąć za podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego założenia, że decyzja o przyznaniu odszkodowania powodom będzie pozytywna, względnie samemu rozpoznać przesłanki i zakres przyznania tego odszkodowania. Co więcej, zdaniem Sądu Okręgowego, wszczęcie postępowania o przyznanie odszkodowania prowadzi do prawnie chronionej ekspektatywy jego powstania, przy czym prawny zakres ochrony na tym etapie ogranicza się do zapewnienia prawa do sprawnego przeprowadzenia postępowania w tym przedmiocie, nie zaś do gwarancji przyznania tego prawa.

Tym samym, jakkolwiek stwierdzono, że możliwa jest ewentualna rekompensata niekorzystnych skutków upływu czasu w bezskutecznym oczekiwaniu na wydanie decyzji, to nie można twierdzić, że wskutek zaniechania wydania decyzji doszło do takiej zmiany w majątku powodów, która wymagałaby naprawienia poprzez przyznanie stosownego odszkodowania. Upływ czasu i niekorzystne skutki związane z przeciągającym się oczekiwaniem na wydanie decyzji nie są powiązane adekwatnie w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. z brakiem przyznania odszkodowania. W konsekwencji, Sąd Okręgowy uznał, że brak jest podstaw do przyjęcia, iż powodom przysługuje roszczenie do Skarbu Państwa o zapłatę odszkodowania odpowiadającego wartości odszkodowania, o którym, pomimo stwierdzenia tego obowiązku orzeczeniem sądu administracyjnego, organ dotychczas nie orzekł. Tak rozumiana szkoda nie mieści się w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa wynikającej z art. 154 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.

Wobec treści rozstrzygnięcia żądanie powodów zwrotu kosztów postępowania podlegało oddaleniu na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. Zdaniem Sądu Okręgowego zasady słuszności przemawiały natomiast za oddaleniem wniosków o zasądzenie kosztów procesu złożonych przez obojga pozwanych. Proces niniejszy traktować należy jako swoisty wyraz determinacji w przełamaniu obstrukcji czynionej przez organ administracji w rozpoznaniu wniosku powodów o przyznanie odszkodowanie. Obstrukcja ta, co zostało już stwierdzone wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, nosi cechy rażącego naruszenia prawa. Milczący opór Prezydenta (...) W. w wykonywaniu obowiązków ustawowych, skonkretyzowanych orzeczeniami WSA, stanowi – w ocenie sądu pierwszej instancji – przejaw rażącej niesubordynacji organu zobowiązanego do wykonywania tych orzeczeń. Wystąpienie z niniejszym powództwem jest w pewnym sensie wyrazem bezsilności powodów w zwalczaniu bezczynności organu administracji. Sąd Okręgowy uznał, że takie podłoże wystąpienia z powództwem sprawia, że jakakolwiek korzyść Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta (...) W. jawiłaby się jako rażąco niesłuszna. To samo wnioskowanie dotyczy pozwanej jednostki samorządu terytorialnego, której organem zarządczym jest ten sam organ, z którego zaniechaniem wiąże się zgłoszone roszczenie. Również i w tym układzie podmiotowym zasądzenie kosztów procesu od powodów Sąd Okręgowy uznał za sprzeciwiające się zasadom słuszności. W konsekwencji również wnioski pozwanych o zasądzenie kosztów procesu podlegały oddaleniu na podstawie art. 102 k.p.c.

**Powodowie zaskarżyli wyrok Sądu Okręgowego w części**, tj. w jego punkcie pierwszym, w zakresie w jakim powództwo oddalono wobec Skarbu Państwa - Prezydenta (...) W.. We wniesionej apelacji skarżący podnieśli zarzut:

1) naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 328 § 2 k.p.c. poprzez zaniechanie dokonania ustaleń faktycznych, zgodnie z którymi:

a) na podstawie umowy z dnia 26 maja 1951 r., zawartej w formie aktu notarialnego, rep. (...) poprzednicy prawni powodów - E. K. (3) i J. K. (3) nabyli od W. R. ogół praw do nieruchomości oznaczonej jako „(...)” działki (...);

b) na podstawie decyzji Prezydium Rady Narodowej z 3 czerwca 1963 roku nr (...) sprostowano nazwisko małżonków E. K. (4) i J. z K. na K.;

2) naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. poprzez zaniechanie sporządzenia uzasadnienia prawnego do wyroku i brak wyjaśnienia.:

a) z jakiej przyczyny i na podstawie jakich przepisów prawa, Sąd I instancji uznał, że powodowie na skutek niewykonania wyroku WSA w Warszawie z dnia 1 października 2015 roku, nie ponieśli szkody rozumianej jako różnica w ich majątku pomiędzy sytuacją, w której zdarzenie wywołujące szkodę nie nastąpiło oraz gdy nastąpiło, tj. szkody rozumianej wedle teorii dyferencyjnej;

b) na podstawie jakich przepisów i w jaki sposób rozumianych Sąd I instancji uznał, że zakres odpowiedzialności przewidzianej w art 154 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 417 § 3 k.c. obejmuje jedynie szkody powiązane z upływem czasu w oczekiwaniu na wydanie decyzji, nie zaś z brakiem samej decyzji pozytywnej;

c) w jaki sposób, zdaniem Sądu pierwszej instancji, Sąd powszechny „może orzekać o szkodzie powiązanej z upływem czasu, w oczekiwaniu na wydanie decyzji skoro zdaniem Sądu I instancji, Sąd powszechny nie jest władny przyjąć nałożenia, iż decyzja o przyznaniu odszkodowania powodom będzie pozytywna, względnie samemu rozpoznać przesłanki i zakres przyznania tego odszkodowania zatem jak sąd powszechny może orzekać o szkodzie, skoro nie może badać, czy odszkodowanie jest należne czy też nie;

d) z jakiej przyczyny Sąd pierwszej instancji uznał, że powodowie nie wykazali zaistnienia szkody, skoro powodowie zgłosili w tym celu wnioski dowodowe, które zostały jednak pominięte przez Sąd

- a w konsekwencji nierozpatrzenie istoty sprawy;

3) naruszenie 361 § 1 k.c. w zw. z art. 154 § 4 i § 5 p.p.s.a. i uznanie, że niewykonanie przez Prezydenta (...) W. wyroku WSA w Warszawie z dnia 1 października 2015 r., w terminie do dnia 2 lutego 2016 r. pozostało bez żadnego wpływu na stan majątkowy powodów, a zatem, że nie ponieśli oni szkody rozumianej wedle teorii dyferencyjnej;

4) naruszenie art. 177 Konstytucji RP w zw. z art. 2 § 1 oraz § 3 k.p.c. w zw. z art. 154 § 4 i § 5 p.p.s.a. poprzez uznanie, że sąd powszechny nie jest uprawniony do zbadania, czy powodom należyne jest odszkodowanie na podstawie art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w konsekwencji uznanie, że nie może badać, czy niewykonanie wyroku WSA z dnia 1 października 2015 r. spowodowała szkodę w majątku powodów;

5) naruszenie art. 217 § 2 k.p.c. poprzez pominięcie dwóch wniosków dowodowych o dopuszczenie dowodów z opinii biegłych, w sytuacji, w której dowody te miały służyć wykazaniu istnienia szkody po stronie powodów, a Sąd pierwszej instancji stwierdził, że powodowie nie wykazali istnienia szkody.

Mając na uwadze powyższe, powodowie wnieśli o zmianę zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i wydanie wyroku wstępnego, stwierdzającego odpowiedzialność Skarbu Państwa - Prezydenta (...) W. wobec powodów za szkodę związaną z niewykonaniem wyroku WSA w Warszawie z dnia 1 października 2015 r., sygn. akt I SAB/Wa 526/15 i nierozpatrzenia wniosku o ustalenie odszkodowania za nieruchomość położoną w W. przy ulicy (...), oznaczonego jako „(...)(...)”, ewentualnie o uchylene wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Sądowi pierwszej instancji. Nadto skarżący wnieśli o zasądzenie kosztów postępowania w wysokości prawem przewidzianej.

Działając w imieniu Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta (...) W., Prokuratoria (...) w odpowiedzi na apelację powodów wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie. Ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy są prawidłowe i Sąd Apelacyjny przyjmuje je za własne.

Bezzasadny jest zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 328 § 2 k.p.c. Wprawdzie w pisemnych motywach zaskarżonego rozstrzygnięcia nie ma *expressis verbis* informacji, że poprzednicy prawni powodów nabyli ogół praw do nieruchomości, za którą dochodzą odszkodowania, ale po pierwsze jest to okoliczność faktyczna nieistotna dla rozstrzygnięcia w świetle koncepcji przyjętej przez Sąd Okręgowy i akceptowanej przez Sąd Apelacyjny, sprowadzającej się do konkluzji, że sąd powszechny nie jest władny zastąpić swoim orzeczeniem decyzji administracyjnej w sprawie oddanej wyłącznej właściwości organu administracji. Po drugie zaś: treść odpowiedzi na pozew nie wskazuje, by strona pozwana przeczyła tej okoliczności. Niesporna jest też okoliczność sprostowania nazwiska poprzedników prawnych powodów – wynikająca zresztą z dokumentu urzędowego w postaci stosownej decyzji administracyjnej. Ta okoliczność także nie miała znaczenia dla rozstrzygnięcia. Przypomnieć zaś trzeba, że zgodnie z art. 227 k.p.c. przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia istotne znaczenie i tylko takie znajdują się następnie w uzasadnieniu orzeczenia po myśli art. 328 § 2 k.p.c.

Nie zasługuje na akceptację zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. Wbrew tezie apelacji Sąd Okręgowy jednoznacznie wskazał przyczyny, na podstawie których uznał, że powodowie nie ponieśli szkody polegającej na niezyskaniu odszkodowania, o które wystąpili w postępowaniu administracyjnym. Wyraźnie zaznaczył, z czym Sąd Apelacyjny się zgadza, że odszkodowanie stanowi formę naprawienia szkody polegającej na definitywnej utracie prawa majątkowego. Tymczasem w przypadku powodów postępowanie administracyjne zmierzające do rozpoznania ich wniosku o odszkodowanie za znacjonalizowaną nieruchomość pozostaje w toku, a więc o definitywnej utracie nie ma mowy.

Sąd Okręgowy podał także podstawę prawną, która przywiodła go do konstatacji o wyłączności drogi administracyjnej w ustaleniu prawa do odszkodowania w postaci art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdzie przewidziana jest droga administracyjna dochodzenia odszkodowania. Odszkodowanie należne na mocy art. 215 u.g.n. jest ustalane z odpowiednim zastosowaniem przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości

- zgodnie z dyspozycją art. 130 ust. 1 u.g.n. Sąd pierwszej instancji jasno także określił, że decyzja administracyjna ma w tym wypadku charakter konstytutywny, a zatem do chwili jej wydania powodowie nie legitymują się prawem do odszkodowania, a jedynie rodzajem ekspektatywy jego uzyskania, zatem nie mogą skutecznie dochodzić tego odszkodowania na drodze cywilnoprawnej. Wsparcie dla tej argumentacji przedstawił Sąd Najwyższy w przywołanym przez Sąd Okręgowy wyroku z dnia 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14 (OSNC-ZD 2016/1/20), gdzie jednoznacznie stwierdził, iż: „Odnosnie do rozstrzygnięcia dotyczącego odpowiedzialności pozwanej na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. w związku ze stwierdzoną przewlekłością postępowania o wydanie decyzji (...), to sam fakt uzyskania prejudykatów w postaci wyroków sądów administracyjnych stwierdzających przewlekłość tego postępowania (...) nie przesądza (...) o zasadności powództwa. Wprawdzie z treści art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. nie wynika, aby warunkiem dochodzenia roszczenia na tej podstawie prawnej było wcześniejsze zakończenie postępowania administracyjnego, którego przewlekłość prowadzenia stwierdzono, jednakże przepis ten nie uchyla konieczności wykazania pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej wynikających z art. 361 § 1 i 2 k.c. w postaci szkody i adekwatnego związku przyczynowego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2009 r., IV CSK 403/08 (nie publ.). Z tej przyczyny (...) twierdzenie (powodów) o doznaniu (...) szkody opiera się na założeniu, że organy administracyjne, postępując zgodnie z prawem, powinny wydać pozytywną dla powodów decyzję(...).Tylko przy takim założeniu można ustalić istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy przewlekłością postępowania administracyjnego, a szkodą wyrządzoną powodom(...). Zasadnie jednak przyjął Sąd Apelacyjny, że ze względu na ograniczony zakres kognicji sądów powszechnych, nieobejmującej spraw należących do drogi administracyjnej, nie mógł Sąd antycypować, jakiej treści decyzje powinny zostać wydane przez organy administracyjne w obu toczących się nadal postępowaniach administracyjnych(...). Z tej przyczyny aż do czasu zakończenia tych postępowań nie można ustalić, czy zachodzi adekwatny związek przyczynowy pomiędzy stwierdzoną przewlekłością postępowania (administracyjnego) w sprawie (...) a szkodą powodów oraz czy powodowie w ogóle - co do zasady - mogli doznać szkody w postaci utraconych zysków(...)”

Sąd Okręgowy precyzyjnie także wyłożył przyczyny, dla których uznał, że – jakkolwiek źródłem szkody jest niewykonanie orzeczenia sądu, to zakres odpowiedzialności przewidzianej w art. 154 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. obejmuje jedynie szkody powiązane z upływem czasu w oczekiwaniu na wydanie decyzji i zaniechaniem rozstrzygnięcia sprawy, nie zaś z brakiem samej decyzji pozytywnej. Wynika to wprost z literalnej wykładni wymienionych przepisów, które łączą odpowiedzialność odszkodowawczą odpowiednio z: niewykonaniem orzeczenia sądu uwzględniającego skargę na bezczynność organu prowadzącego postępowanie administracyjne lub przewlekłość tego postępowania oraz niewydaniem decyzji administracyjnej, a zatem w obu wypadkach odpowiedzialność tę wiążą z niezakończeniem postępowania administracyjnego, nie zaś z treścią kończącego je orzeczenia. Zdarzeniem szkodzącym jest niewydanie decyzji administracyjnej, nie zaś nieprzyznanie odszkodowania, zatem przy uwzględnieniu teorii dyferencyjnej szkody słuszna była konstatacja Sądu pierwszej instancji, iż nie wystąpiła szkoda deklarowana przez skarżących, bowiem postępowanie administracyjne nadal się toczy.

Niedopuszczalne jest więc skonstruowanie odpowiedzialności odszkodowawczej za niezakończenie postępowania w ten sposób, by finalnie zastąpić wyrokiem sądu powszechnego decyzją administracyjną, która winna być wydana w wykonaniu orzeczenia sądu, a w istocie powodowie ku temu zmierzają.

Istotnie Sąd pierwszej instancji nie przedstawił rozważań, na czym może polegać szkoda wynikająca z upływu czasu oczekiwania na decyzję administracyjną, ale też nie miał takiego obowiązku w świetle art. 328 § 2 k.p.c. Winien był bowiem odnieść się do konkretnego żądania powodów, a więc ocenić zasadność roszczenia odszkodowawczego za szkodę zdefiniowaną w pozwie i to niewątpliwie uczynił. Nie był natomiast zobowiązany ani uprawniony do poszukiwania rodzaju szkody, o której naprawienie powodowie mogliby skutecznie wnieść w związku z niezakończeniem postępowania administracyjnego.

Rację mają przy tym skarżący, wskazując, że sąd cywilny mógłby utożsamić szkodę wynikającą z bezczynności organu prowadzącego postępowanie administracyjne z odszkodowaniem za wywłaszczoną nieruchomość w przypadku uchylecia bądź istotnej zmiany art. 215 u.g.n., w następstwie której powodowie utraciliby uprawnienie do dochodzenia

owego odszkodowania. Wówczas bowiem przestałaby istnieć wyłączna kognicja organu administracji rządowej w tej mierze. Taka sytuacja jednak nie miała miejsca w niniejszej sprawie.

Sąd Apelacyjny nie dopatruje się wewnętrznej sprzeczności w pisemnych motywach zaskarżonego rozstrzygnięcia. Gdyby bowiem przepis art. 215 u.g.n. został uchylony ze skutkiem dla toczących się już postępowań administracyjnych, nie byłoby prawnych możliwości zakończenia postępowania administracyjnego decyzją administracyjną, a tym samym przestałaby istnieć kognicja organu administracyjnego w zakresie przesłanek odszkodowania z art. 215 u.g.n.

W tym stanie rzeczy z oczywistych przyczyn szkody związane z upływem czasu nie mogą też być definiowane np. jako nieuzyskanie odsetek od kapitału w postaci kwoty odszkodowania, bowiem również wówczas – przesłankowo – sąd powszechny musiałby ocenić spełnienie przez powodów wymogów z art. 215 u.g.n., czyli naruszyć wyłączność administracyjnej kognicji, co jest niedopuszczalne.

Skoro zdarzeniem szkodzącym jest niewydanie decyzji administracyjnej, nie zaś nieprzyznanie odszkodowania czyli niewydanie decyzji o określonej treści (w prezentowanych prejudykatakach sąd administracyjny nie nakazał organowi administracji rządowej wydania decyzji pozytywnej dla powodów, bo zresztą nie miał takich kompetencji), a ustalenie przesłanek niezbędnych dla uwzględnienia wniosku o odszkodowanie należy do wyłącznej kognicji organu administracji, sąd cywilny nie był władny oceniać, czy powinna być wydana decyzja administracyjna uwzględniająca wniosek powodów. Takie stanowisko podzielił Sąd Najwyższy w przytoczonym przez Sąd Apelacyjny wyroku z dnia 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14. Powodowie błędnie utożsamiają szkodę w postaci braku odszkodowania ze szkodą wynikającą z upływu czasu oczekiwania na zakończenie postępowania administracyjnego. Różnicę w pojmowaniu tych rodzajów szkód Sąd Okręgowy jasno wyłożył w pisemnych motywach rozstrzygnięcia.

Niewątpliwie źródłem szkody jest zaniechanie organu administracji rządowej, ale zaniechanie zakończenia postępowania administracyjnego, nie zaś zaniechanie przyznania odszkodowania. Odnosząc się do twierdzeń skarżących zawartych w apelacji, trzeba wskazać, że dla oceny zasadności ich powództwa istotnie należało porównać stan wynikający z owego zaniechania ze stanem, który by powstał, gdyby zaniechanie nie miało miejsca. Sąd Okręgowy uczynił zadość tej powinności. Stan zgodny z prawem polegałby na wydaniu decyzji administracyjnej. Jednak z uwagi na wyłączność drogi administracyjnej w orzekaniu o przesłankach z art. 215 u.g.n. wykluczona jest spekulacja sądu powszechnego co do treści tej decyzji. Tym samym nie jest możliwe, jak chcą tego skarżący, badanie możliwie najwyższego prawdopodobieństwa wydania decyzji o określonej treści, stąd też dywagacje apelujących na temat spełnienia przez nich przesłanek z art. 215 ust. 2 u.g.n. są irrelevantne dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. Sąd Okręgowy – wbrew tezie apelacji – nie stwierdził, że stan majątku powodów nie uległby zmianie wskutek wydania decyzji odszkodowawczej, lecz że wobec niedopuszczalności oceny w postępowaniu sądowym przesłanek z art. 215 u.g.n. nie jest władny oceniać, jakiej treści decyzja by zapadła. Teza znajdująca się na karcie 21 apelacji, jakoby ze stanowiska Sądu Okręgowego miał wynikać wniosek, że tak długo, jak długo organ administracyjny może zniwelować negatywne konsekwencje niewykonania wyroku sądu administracyjnego, nie można dochodzić odszkodowania za niewykonanie wyroku tego sądu, nie znajduje potwierdzenia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Sąd pierwszej instancji bynajmniej nie wyprowadził takiego wniosku, a jedynie odróżnił szkodę wynikłą z niewykonania wyroku sądu administracyjnego od szkody, na którą powołują się powodowie, której źródłem jest w istocie nie zaniechanie organu administracji w postaci niewykonania orzeczenia sądu administracyjnego, lecz niewydanie decyzji o określonej treści.

Nadto Sąd Okręgowy klarownie wyjaśnił, że dopóki postępowanie administracyjne trwa, nie ma mowy o utracie odszkodowania, a więc o szkodzie wskazywanej przez powodów. Okoliczność, że orzeczenia przywołane przez Sąd Okręgowy dotyczą bezczynności w innego rodzaju postępowaniach administracyjnych, nie wpływa na prawidłowość konstatacji o niedopuszczalności zastępowania kognicji organu administracyjnego przez sąd powszechny.

Powyższe oznacza, że Sąd Apelacyjny nie podziela zarzutu naruszenia art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a. Uwzględnienie żądania powodów stanowiłoby niedozwolone obejście art. 215 ust. 2 u.g.n. Zauważyć przy tym należy, że przepis powyższy kreuje dalsze przesłanki odszkodowania poza nacjonalizacją nieruchomości i wyłącznie właściwy do ich zbadania jest organ administracji rządowej.



Z pisemnych motywów zaskarżonego rozstrzygnięcia wynika także w sposób zrozumiały, dlaczego Sąd pierwszej instancji oddalił wnioski dowodowe powodów. Zmierzały one do wykazania zasadności wniosku odszkodowawczego złożonego na drodze administracyjnej. Skoro Sąd Okręgowy nie jest władny analizować tej zasadności, bezprzedmiotowe było prowadzenie postępowania dowodowego mającego ją wykazać. Tym samym Sąd ten nie naruszył art. 217 § 2 k.p.c.

W konsekwencji uznać trzeba, że pisemne uzasadnienie wyroku zawiera wszystkie elementy niezbędne dla poddania go kontroli instancyjnej i wymagane przez art. 328 § 2 k.p.c. Wbrew zarzutom apelacji sąd nie ma obowiązku omawiać treści przepisów, na które się powołuje, jeśli posługuje się ich językową czyli podstawową wykładnią. Nie musi też omawiać orzeczeń, na które się powołuje. Wystarczy, że przedstawi własny wywód prawny, a takowy – wbrew tezie apelujących – został zaprezentowany przez Sąd pierwszej instancji.

Nie jest też trafny zarzut nierozpoznania istoty sprawy. Sąd Okręgowy ocenił przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego za niewykonanie orzeczeń sądu administracyjnego i doszedł do wniosku, że nie wystąpiła jedna z nich w postaci szkody zdefiniowanej przez powodów jako brak odszkodowania za znacjonalizowaną nieruchomość. W konsekwencji brak jest też przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci normalnego związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem szkodzącym a szkodą – tej bowiem brak.

Sąd Apelacyjny stoi na stanowisku, że nierozpoznanie istoty sprawy, które może skutkować na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. uchynieniem zaskarżonego wyroku przez sąd odwoławczy i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania, zachodzi wówczas, gdy sąd pierwszej instancji nie orzekł w ogóle merytorycznie o żądaniach stron, zaniechał zbadania materialnej podstawy żądania pozwu albo pominął merytoryczne zarzuty pozwanego. Do nierozpoznania istoty sprawy dojdzie w szczególności w razie oddalenia powództwa z uwagi na przyjęcie przedawnienia roszczenia, prekluzji lub braku legitymacji procesowej strony, której oceny sąd drugiej instancji nie podziela (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1998 r., II CKN 897/97, OSNC 1999/1/22 i z dnia 14 maja 2002 r., V CKN 357/00, LEX nr 55513). Taka sytuacja nie miała miejsca w niniejszej sprawie – Sąd pierwszej instancji orzekł merytorycznie o żądaniu powodów, analizując jego materialną podstawę i oceniając wszystkie zarzuty podniesione przez obie strony procesu.

Sąd Apelacyjny ma świadomość wniosków płynących z zeznań świadka A. I., a mianowicie, że organ administracji dopuszcza się obstrukcji w prowadzeniu postępowań administracyjnych z uwagi na ograniczone środki finansowe na realizację świadczeń odszkodowawczych. Sąd Apelacyjny zdaje sobie również sprawę z tego, że Państwo Polskie nie zapewniło powodom skutecznego środka prawnego dla obrony przed takim zachowaniem organu administracji oraz że desperacja powodów w poszukiwaniu rozwiązania opisanego problemu jest uzasadniona okolicznościami sprawy. Jednak rolą sądu nie jest zastępowanie ustawodawcy w usuwaniu luk prawnych.

Nie zasługuje na akceptację zarzut naruszenia art. 177 Konstytucji RP w związku z art. 2 § 1 i § 3 k.p.c. w związku z art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a. Wobec odrębności drogi sądowej i drogi administracyjnej oraz poddania wniosku o odszkodowanie na podstawie art. 215 u.g.n. kognicji organów administracji rządowej sprawa o odszkodowanie wywodzone z art. 215 u.g.n. nie jest sprawą cywilną. Sąd powszechny nie może więc badać przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej wywodzonych z art. 215 u.g.n. i nie stoi to w sprzeczności z prawem do sądu wywodzonym z przywołanej normy konstytucyjnej, bowiem jej uszczegółowieniem są ustawy kategoryzujące sprawy m. in. na podlegające rozpoznaniu przez sądy powszechne i rozpoznawane przez organy administracyjne oraz – ewentualnie – sądy administracyjne. Podkreślić trzeba, że powodowie nie kwestionują zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 215 u.g.n., jak również w apelacji przyznają, że sprawa o ustalenie odszkodowania na podstawie art. 215 ust. 2 u.g.n. podlega rozpoznaniu w postępowaniu administracyjnym, a nie cywilnym. Wbrew ich twierdzeniu przepis art. 154 § 4 p.p.s.a. nie zmienia rodzaju postępowania o ustalenie odszkodowania na mocy art. 215 ust. 2 u.g.n. z administracyjnego na cywilne, bowiem dotyczy innej kwestii – niewykonania wyroku sądu przynaglającego do zakończenia postępowania administracyjnego bez sugestii co do sposobu tego zakończenia.

Z tych względów Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji wyroku na mocy art. 385 k.p.c. oraz art. 102 k.p.c. w związku z art. 108 § 1 k.p.c. Zasady słuszności nie pozwalają na zasądzenie od powodów na rzecz pozwanego zwrotu kosztów

procesu w sytuacji, gdy wystąpienie przez nich na drogę procesu cywilnego stanowiło akt desperacji wobec wieloletniej bezczynności organu administracji rządowej, który ignoruje orzeczenia sądu administracyjnego. Ze strony powodów był to przejaw bezradności, ponieważ Państwo Polskie nie zapewniło skutecznego środka do wyegzekwowania tych orzeczeń. Czyni to wypadek powodów szczególnie uzasadnionym w rozumieniu art. 102 k.p.c.

Dagmara Olczak-Dąbrowska Dorota Markiewicz Katarzyna Jakubowska-Pogorzelska