

Sygn. akt V ACa 502/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 sierpnia 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia SA Edyta Jefimko

Protokolant: Katarzyna Iwanicka

po rozpoznaniu w dniu 5 sierpnia 2021 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa P. W.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji obu stron

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 20 kwietnia 2018 r., sygn. akt II C 459/16

I. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że:

1. w punkcie pierwszym oddala powództwo co do kwoty 86 526 zł (osiemdziesiąt sześć tysięcy i pięćset dwadzieścia sześć złotych) wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 20 kwietnia 2018 r. do dnia zapłaty;

2. w punkcie trzecim nie obciąża powoda kosztami procesu i odstępuje od obciążenia go nieuiszczonymi kosztami sądowymi;

II. oddala apelację powoda;

III. nie obciąża powoda kosztami postępowania apelacyjnego i odstępuje od obciążenia go nieuiszczonymi kosztami sądowymi;

IV. nakazuje zwrócić P. W. ze Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w Warszawie kwotę 376,98 zł (trzysta siedemdziesiąt sześć złotych i dziewięćdziesiąt osiem groszy) tytułem nadpłaconej zaliczki.

Edyta Jefimko

Sygn. akt V ACa 502/18

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2018 r., wydanym w sprawie z powództwa P. W. skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...) o zapłatę - Sąd Okręgowy w Warszawie, uwzględniając częściowo powództwo o odszkodowanie, dochodzone tytułem naprawienia szkody spowodowanej wydaniem niezgodnej z prawem decyzji Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 7 października 1972 r. nr (...) o odmowie przyznania prawa własności

czasowej, zasądził od Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz P. W. kwotę 86 526 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 20 kwietnia 2018 r. do dnia zapłaty, oddalił powództwo w pozostałej części, tj. co do kwoty 507 474 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie oraz ustalił, że koszty procesu ponosi w całości powód, pozostawiając ich szczegółowe rozliczenie referendarzowi sądowemu.

Powyższy wyrok Sąd Okręgowy wydał w oparciu o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne.

Nieruchomość położona w W. przy ul. (...), objęta księgą hipoteczną „(...)” stanowiła własność A. K. oraz W. P.. Na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, z późn.zm.), dalej powoływanej jako: „dekret warszawski”, prawo własności tej nieruchomości przeszło z dniem 21 listopada 1945 r. na własność gminy (...) W.. A. K. i W. P. złożyli w dniu 13 maja 1948 r. wniosek o przyznanie im prawa własności czasowej do nieruchomości, która aktualnie stanowi trzy działki ewidencyjne: nr (...) o powierzchni 1.322 m⁽²⁾, nr (...) o powierzchni 491 m⁽²⁾ oraz nr (...) o powierzchni 198 m⁽²⁾. Decyzją z dnia 7 października 1972 r., nr (...) Prezydium Rady Narodowej w W. odmówiło przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości z zaznaczeniem, że położone na gruncie budynki przeszły na własność Skarbu Państwa.

W dniu 13 sierpnia 2012 r., na podstawie warunkowej umowy sprzedaży, zawartej w formie aktu notarialnego przed notariuszem L. Z. (Rep. A nr (...)), P. W. nabył od spadkobierczyni W. M. L. – L. roszczenie o ustanowienie w 1/2 części – prawa użytkowania wieczystego na nieruchomości położonej w W., przy ul. (...), objętej księgą hipoteczną (...). Następnie w dniu 7 września 2012 r., na podstawie warunkowej umowy sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego również przed notariuszem L. Z. (Rep. A nr (...)), powód nabył od spadkobierców A. E. W. W., H. M., B. K., A. W. (1), D. M., M. M., J. M. (1), U. K., J. M. (2), E. W. oraz A. W. (2) roszczenie o ustanowienie – w dalszej 1/2 części – prawa użytkowania wieczystego na tej nieruchomości. Umowy sprzedaży roszczeń zostały zawarte pod warunkiem stwierdzenia nieważności lub wydania z naruszeniem prawa decyzji Prezydium Rady Narodowej w W. z dnia 7 października 1972 r., nr (...) odmawiającej dawnym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości.

Decyzją z 8 lutego 2013 r., znak: KO (...), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej

w W. z dnia 7 października 1972 r., nr (...). Przyczyną stwierdzenia nieważności była wadliwość decyzji spowodowana zaniechaniem przeprowadzenia postępowania dowodowego i niewykazania sprzeczności pomiędzy korzystaniem z gruntu przez dotychczasowego właściciela, a przeznaczeniem gruntu zgodnie z obowiązującym w dniu wydania orzeczenia planem zagospodarowania przestrzennego

W dniu 21 stycznia 2013 r. powód wystąpił do Prezydenta (...) W.

z wnioskiem o ustanowienie na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości gruntowej położonej w W. przy ul. (...) nr (...) ⁽¹⁾, w części stanowiącej niezabudowane działki ewidencyjne nr (...) o powierzchni 1.322 m⁽²⁾ oraz nr (...)

o powierzchni 491 m⁽²⁾. Jednocześnie powód wniósł o odmowę przyznania prawa użytkowania co do części nieruchomości, tj. zabudowanej działki ewidencyjnej nr (...) o powierzchni 198 m⁽²⁾.

W wyniku ponownego rozpoznania wniosku dekretowego, ostateczną decyzją z dnia 17 kwietnia 2014 r. nr (...), znak: (...), Prezydent (...) W. ustanowił na rzecz powoda prawo użytkowania wieczystego do niezabudowanego gruntu o powierzchni 1.813 m⁽²⁾, położonego w W. – D. W. przy ul. (...), oznaczonego w ewidencji gruntów jako działki z obrębem (...) nr: (...) o powierzchni 1.322 m⁽²⁾, objęta księgą wieczystą nr (...)

i (...) o powierzchni 491 m⁽²⁾, objęta księgą wieczystą nr (...). Jednocześnie Prezydent (...) W. odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu stanowiącego działkę nr (...) z obrębem (...) o powierzchni 198 m⁽²⁾, objętą księgą wieczystą nr (...), z uwagi na istnienie na tej części nieruchomości budynku stanowiącego własność

osoby trzeciej, wzniesionego na gruncie już po wydaniu wadliwej decyzji Prezydium Rady Narodowej w W. z dnia 7 października 1972 r.

W dacie wydania decyzji z dnia 7 października 1972 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej, zgodnie z Ogólnym Planem Zabudowania (...) W., zatwierdzonym uchwałą Prezydium Rady Narodowej (...) W. z 10 lipca 1969 r., nieruchomość przy ul. (...) w W., w skład której wchodzi działka ewidencyjna (...) z obrębem (...) o powierzchni 198 m⁽²⁾ (...), była położona w obszarze planistycznym (...) – tereny przemysłu, obiekty uciążliwe, szerokość pasa ochronnego 100 m lub 50 m. Przy uwzględnieniu takiego przeznaczenia nieruchomości wartość rynkowa działki ewidencyjnej nr (...) z obrębem (...) o powierzchni 198 m⁽²⁾ według cen bieżących, jak ustalił Sąd Okręgowy na podstawie opinii biegłego sądowego do spraw wyceny nieruchomości S. S., wynosi 86 526 zł.

Podstawę prawną wydanego wyroku stanowił art. 160 § 1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym przed 1 września 2004 r. Będąca źródłem szkody decyzja Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 7 października 1972 r., nr (...) o odmowie przyznania prawa własności czasowej miała charakter bezprawny, co potwierdził organ nadzorczy, stwierdzając jej nieważność.

Analizując i oceniając całokształt okoliczności sprawy, Sąd Okręgowy przyjął, że pomiędzy nieważną decyzją z dnia 7 października 1972 r., a szkodą poniesioną przez powoda w postaci utraty prawa użytkowania wieczystego gruntu istnieje normalny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Jego istnienie jest niezależne od tego, czy w dacie rozpoznania wniosku dekretowego zachodziły przesłanki do jego uwzględnienia. Niedopuszczalna jest bowiem, w ocenie Sądu Okręgowego, merytoryczna kontrola, polegająca na antycypowaniu albo korygowaniu przez sąd, (w sądowym postępowaniu cywilnym o odszkodowanie za szkodę wywołaną bezprawną decyzją administracyjną), decyzji organów administracyjnych wydanych w przedmiocie wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego. W postępowaniu sądowym o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem wydaniem decyzji, której nieważność stwierdzono następnie tzw. "decyzją nadzorczą", niewyeliminowaną z obrotu prawnego, sąd nie jest władny samodzielnie badać i ustalać, czy odmowa przyznania własności czasowej była uzasadniona "planem zabudowania", obowiązującym w chwili wydania tej decyzji. Oznaczałoby to bowiem, niedopuszczalne wkroczenie w materię zastrzeżoną dla drogi postępowania administracyjnego i niedopuszczalne poddanie kontroli sądu powszechnego tzw. "decyzji nadzorczej" stwierdzającej nieważność decyzji pierwszej, tzw. "decyzji sprawczej", z powodu naruszenia art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego.

Sąd Okręgowy stwierdził, że w ustalonym stanie faktycznym nie było podstaw do podważenia ważności i skuteczności umów zbycia roszczeń do nieruchomości przy ul. (...) przez spadkobierców jej przeddekretowych właścicieli, bowiem sprzedający działali świadomie, mając rozeznanie co do różnicy pomiędzy uzyskaną ceną sprzedaży roszczeń, a wartością nieruchomości po odzyskaniu do niej tytułu prawnego. Złożyli oświadczenia, które nie były dotknięte żadną z wad z art. 82 k.c. – 86 k.c., a decyzje o sprzedaży podjęli wspólnie po rozważeniu i ocenie szans na odzyskanie utraconych praw do gruntu. W konsekwencji złożony przez pozwanego zarzut sprzeczności dokonanych czynności prawnych z art. 58 § 2 k.c. nie mógł odnieść skutku.

Za podstawę ustalenia wysokości szkody został przyjęty stan nieruchomości z daty wydania wadliwej decyzji administracyjnej, tj. z dnia 7 października 1972 r., co obligowało Sąd do uwzględnienia przeznaczenia nieruchomości w tej dacie, natomiast odszkodowanie oszacowano według cen aktualnych w dacie wyrokowania. Z tego względu powództwo zostało oddalone w zakresie przewyższającym kwotę 86 526 zł, jako nieusprawiedliwione co do wysokości.

Odsetki ustawowe za opóźnienie, z uwagi na odszkodowawczy charakter roszczenia (art. 363 § 2 k.c.), zasądzono od daty wydania wyroku, tj. od dnia 20 kwietnia 2018 r.

Apelacje od wyroku wniosły obie strony.

Powód zaskarżył orzeczenie Sądu Okręgowego częściowo, tj. w zakresie oddalonego w punkcie II powództwa co do kwoty 507 474 zł wraz z odsetkami i rozstrzygnięcia o kosztach procesu, zawartego w punkcie III - na podstawie następujących zarzutów naruszenia:

I. przepisów prawa procesowego w postaci:

1) art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. i art. 162 k.p.c. poprzez oddalenie wniosku dowodowego o dopuszczenie dowodu z opinii innego niż S. S. biegłego sądowego z zakresu wyceny nieruchomości, w celu prawidłowego określenia wartości rynkowej gruntu, pomimo wadliwości opinii, na podstawie której Sąd Okręgowy ją oszacował,

2) art. 227 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. oraz art. 4 pkt 16 u.g.n. poprzez oddalenie wniosku powoda o wystąpienie do (...) Stowarzyszenia (...), Komisji Opiniodawczo-Rozjemczej, w celu wydania opinii odnośnie do prawidłowości opinii wykonanej przez biegłego S. S.,

3) art. 233 § 1 k.p.c. przez przekroczenie zasady swobodnej oceny dowodów i przyjęcie za wiarygodny dowód z opinii S. S., w sytuacji ewidentnego wskazania przez powoda podstawowych błędów metodologicznych i merytorycznych popełnionych przez biegłego przy opracowywaniu opinii, które przede wszystkim skutkowały naruszeniem art. 4 pkt 16 u.g.n. w zw. z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 207, poz. 2109),

4) art. 227 k.p.c. w zw. z art. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez przyjęcie, że:

- strona kwestionowała opinię biegłego sądowego S. S. w zakresie uwzględniającym przeznaczenie nieruchomości w planie według stanu na dzień 7 października 1972 r., chociaż powód zarzutu takiego nie zgłaszał,

- bezpodstawne i bezkrytyczne przyjęcie w ślad za biegłym, że w centrum W. nie ma nieruchomości o przeznaczeniu podobnym do wycenianej nieruchomości, podczas gdy był to pogląd niezwyfikowany,

- zaakceptowanie, jako podstawy wyceny nieruchomości przez biegłego, założenia, że nieruchomościami podobnymi do szacowanej nieruchomości są grunty położone na peryferiach W. (W., T.), co pozostaje w rażącej sprzeczności z definicją nieruchomości podobnej, wynikającej z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r., ponadto zignorowanie podstawowego zarzutu i okoliczności sprawy, że nieruchomość położona na peryferiach miasta nigdy,

z uwagi na tę cechę, nie będzie podobna do nieruchomości położonej w centrum,

- zaaprobowanie, bez żadnej refleksji, absurdalnego wyniku opinii biegłego w kwocie 86 526 zł, co już bez posiadania wiedzy specjalistycznej z zakresu wartości nieruchomości winno zmusić Sąd Okręgowy do zweryfikowania opinii w świetle ewidentnie słusznych zarzutów powoda odnośnie do rażąco zaniżonej wyceny,

5) art. 316 § 1 k.p.c. przez wydanie wyroku bez zachowania zasady równowagi stron i obiektywizmu, pod wpływem negatywnych zewnętrznych politycznych emocji i ocen związanych z tzw. aferą (...) i niejako dopasowanie wysokości kwoty zasądzonej w wyroku do obecnych warunków działalności komisji do spraw ocen reprivatyzacji, przy zastosowaniu żenującej opinii biegłego, w sytuacji gdy po stronie powodowej nie zachodziły żadne przesłanki naruszenia prawa.

W oparciu o powyższe zarzuty powód wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez zasądzenie od pozwanego na jego rzecz dalszej kwoty 507 474 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 20 kwietnia 2018 r. do dnia zapłaty oraz kosztów procesu według norm przepisanych, ewentualnie uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.

Pozwany zaskarżył orzeczenie Sądu Okręgowego częściowo, w zakresie punktu I na podstawie następujących zarzutów naruszenia:

I. przepisów prawa procesowego w postaci:

1) art. 233 § 1 k.p.c. poprzez:

- błędną ocenę materiału dowodowego skutkującą uznaniem, że pomiędzy dochodzoną przez powoda szkodą, polegającą na odmowie przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), stanowiącej działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...) o pow. 198 m⁽²⁾, wpisanej do księgi wieczystej nr (...), pochodzącej z księgi hipotecznej „(...) (””, a wydaniem w dniu 7 października 1972 r. orzeczenia Prezydium Rady Narodowej (...) W., nr (...)

o odmowie przyznania prawa własności czasowej, zachodzi związek przyczynowy,

- wadliwą ocenę dowodów w postaci umów sprzedaży zawartych przez powoda w dniu 13 sierpnia 2012 r. oraz w dniu 7 września 2012 r. i przyjęcie, iż stanowią one podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych,

2) art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 2 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego poprzez niezgodne z zasadą rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej uznanie, iż sąd nie jest władny samodzielnie badać

i ustalać w ramach związku przyczynowego, czy były właściciel nieruchomości spełniał przesłanki przyznania mu na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego prawa własności czasowej,

II. przepisów prawa materialnego w postaci:

1) art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 2 k.p.a. poprzez:

- błędną ich wykładnię skutkującą uznaniem, że pomiędzy dochodzoną przez powoda szkodą, polegającą na odmowie przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), stanowiącej działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...) o pow. 198 m⁽²⁾, wpisanej do księgi wieczystej nr (...), pochodzącej z księgi hipotecznej „(...) (””, a wydaniem

w dniu 7 października 1972 r. orzeczenia Prezydium Rady Narodowej (...) W. nr (...) o odmowie przyznania prawa własności czasowej, zachodzi związek przyczynowy, w szczególności nieuwzględnienia legalnego zachowania alternatywnego,

- błędną wykładnię, skutkującą uznaniem, że powód poniósł szkodę, polegającą na utracie prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej

w W. przy ul. (...), stanowiącej działkę ewidencyjną nr (...)

z obrębu (...) o pow. 198 m², wpisanej do księgi wieczystej nr (...), skoro w toku postępowania administracyjnego sam wnioskował o odmowę ustanowienia na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego do tej nieruchomości,

2) art. 58 § 2 k.c. poprzez jego niezastosowanie i nieuwzględnienie nieważności umów sprzedaży zawartych w dniu 13 sierpnia 2012 r. oraz w dniu 7 września 2012 r. jako sprzecznych z zasadą współzycia społecznego, jaką jest zasada godziwości obywatelskiej, która wyklucza sytuację uzyskiwania przychodu na drodze sądowej kosztem majątku publicznego oraz jest niezgodne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego roszczenia, którym jest wynagrodzenie szkody, w sytuacji gdy powód realnie szkody nie poniósł,

3) art. 5 k.c. w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie, skutkujące uwzględnieniem przez Sąd Okręgowy roszczenia, mimo że roszczenie to stanowi nadużycie prawa podmiotowego (roszczenia), bowiem jest niezgodne z zasadą współzycia społecznego w postaci godziwości obywatelskiej, która wyklucza sytuację uzyskiwania

przychodu na drodze sądowej kosztem majątku publicznego oraz jest niezgodne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego roszczenia, którym jest wynagrodzenie szkody, w sytuacji gdy powód realnie szkody nie poniósł.

W oparciu o powyższe zarzuty pozwany wniósł o zmianę wyroku poprzez oddalenie powództwa oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej RP, według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny ustalił i zważył, co następuje:

Apelacja pozwanego w całości zasługuje na uwzględnienie, a apelacja powoda okazała się w całości bezzasadna.

Przy rozpoznawaniu środka odwoławczego powstało zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości o treści:

„Czy w sprawie o naprawienie szkody dochodzonej na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., wynikającej z wydania niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej, sąd jest uprawniony do badania, czy prawidłowe rozpoznanie wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej, na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, z późn. zm.), również prowadziłoby do jego oddalenia zgodnie z obowiązującymi w chwili wydania decyzji przepisami, w sytuacji gdy organ administracji publicznej stwierdził nieważność tej decyzji z powodu zaniechania przeprowadzenia postępowania dowodowego i niewykazania sprzeczności pomiędzy korzystaniem z gruntu przez dotychczasowego właściciela, a przeznaczeniem gruntu zgodnie z obowiązującym w dniu wydania orzeczenia planem zagospodarowania przestrzennego?”, które Sąd Apelacyjny na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu powyższego zagadnienia prawnego, w dniu 30 czerwca 2020 r., podjął w sprawie sygn. akt III CZP 71/19 uchwałę stwierdzającą, że: „ W sprawie o naprawienie szkody spowodowanej wydaniem decyzji administracyjnej o odmowie ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.), której nieważność stwierdzono z powodu niewyjaśnienia, czy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w dniu wydania tej decyzji, sąd badając przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej może ustalać, czy prawidłowe rozpoznanie wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego również doprowadziłoby do odmowy ustanowienia tego prawa.

Uchwała ta, zgodnie z art. 390 § 1 k.p.c. wiąże Sąd Apelacyjny w rozpoznawanej sprawie, co należy podkreślić w nawiązaniu do stanowiska procesowego zaprezentowanego przez pełnomocnika powoda w piśmie procesowym oznaczone datą 11 grudnia 2020 r., (pismo k.937), w którym strona powodowa twierdziła, że uchwała nie powinna stanowić podstawy rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, bo jej zastosowanie doprowadzi wprost do ingerencji sądów w orzeczenia organów administracji państwowej i rozstrzygania hipotetycznie kwestii zastrzeżonych dla postępowania administracyjnego.

Sąd Apelacyjny, dzieląc ustalenia faktyczne oraz ocenę prawną Sądu Okręgowego zaprezentowaną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku odnośnie do braku podstaw stwierdzenia nieważności czynności prawnych, uznał za nietrafne zarzuty strony pozwanej

o braku legitymacji czynnej powoda z uwagi na nieważność (w rozumieniu art. 58 § 2 k.c.) umów sprzedaży zawartych w dniach: 13 sierpnia 2012 r. i 7 września 2012 r., na podstawie których P. W. nabył od spadkobierców przeddekretowych właścicieli roszczenia do nieruchomości przy ul. (...).

Natomiast za uzasadniony uznał zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 361 § 1 k.c. dotyczący dokonania przez Sąd I instancji nieprawidłowych ustaleń i kwalifikacji przesłanki związku przyczynowego pomiędzy wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej a utratą możliwości otrzymania prawa użytkowania wieczystego

nieruchomości. Błędy w tym zakresie wynikały z zajętego przez ten Sąd stanowiska, że badając przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, w szczególności istnienia związku przyczynowego pomiędzy wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia administracyjnego a szkodą w postaci utraty prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, wynikającą z odmowy jego przyznania, sąd powszechny nie może samodzielnie ustalać, czy prawidłowe rozpoznanie przez organ administracyjny wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego również doprowadziłoby do odmowy ustanowienia tego prawa.

Jak bowiem wynika z treści powołanej powyżej uchwały Sądu Najwyższego, Sąd Okręgowy był, a obecnie Sąd Apelacyjny jest uprawniony do czynienia ustaleń, czy prawidłowe rozpoznanie na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego wniosku A. K. i W. P., złożonego w dniu 13 maja 1948 r., o przyznanie im prawa własności czasowej do nieruchomości, w której skład wchodziła między innymi działka ewidencyjna nr (...) o powierzchni 198 m⁽²⁾, prowadziłoby do jego oddalenia przez Prezydium Rady Narodowej w W. decyzją z dnia 7 października 1972 r., nr (...), gdyby organ administracyjny działał w sposób legalny.

Nie jest pomiędzy stronami sporne, że dniu 7 października 1972 r., a więc w dacie, kiedy została wydana spreczna z prawem decyzja administracyjna, zgodnie z Ogólnym Planem Zabudowania (...) W., zatwierdzonym uchwałą Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 10 lipca 1969 r. nieruchomość przy ul. (...) w W., (w skład której wchodziła działka ewidencyjna nr (...) o powierzchni 198 m², dla której prowadzona jest księga wieczysta (...)), była położona w obszarze planistycznym (...) tereny przemysłu, obiekty uciążliwe, szerokość pasa ochronnego 100 m lub 50 m.

Prezydium Rady Narodowej w W., wydając decyzję z dnia 7 października 1972 r., nr (...), miało na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego obowiązek przyznać wnioskodawcom prawo użytkowania wieczystego, jeżeli zgodnie z art. 7 ust. 2 tego dekretu sposób korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela lub jego następców prawnych w chwili rozstrzygnięcia wniosku dał się pogodzić z jego przeznaczeniem z planu zabudowy.

Pod pojęciem planu zabudowy w rozumieniu art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego należy rozumieć plan zagospodarowania przestrzennego wraz z decyzją o lokalizacji szczegółowej, bowiem decyzja lokalizacyjna stanowiła w odniesieniu do danej nieruchomości uszczegółowienie funkcji określonej w planie (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r.,

I OSK 90/17, Lex nr 2598840). Plany zagospodarowania przestrzennego ogólne i szczególne, które przewidywała ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67, z późn.zm.) były aktami normatywnymi powszechnie obowiązującymi w stosunkach lokalnych, a to oznacza, że ich uregulowania stanowiły element systemu prawnego obowiązującego w określonym czasie na danym obszarze.

Sąd Apelacyjny przeprowadził z urzędu postępowanie dowodowe w zakresie dowodów z dokumentów w postaci: decyzji lokalizacji szczegółowej z dnia 26 lipca 1971 r. nr (...) wraz z wytycznymi urbanistycznymi oraz mapami na okoliczność sytuacji planistycznej terenu, na którym zlokalizowana była działka ewidencyjna (...) w dniu 7 października 1972 r. (decyzja wraz z załącznikami k.996-1005). Autentyczności tych dokumentów oraz prawdziwości wynikających z ich treści okoliczności faktycznych strony nie zakwestionowały.

Ponadto na wniosek powoda dopuścił dowód z uzupełniającej opinii biegłego sądowego do spraw urbanistyki w osobie L. P., w celu ustalenia czy działka ewidencyjna nr (...) w dniu 7 października 1972 r. była położona w granicach projektowanej w decyzji lokalizacji inwestycji albo w granicach jej strefy ochronnej. Biegła w wydanej opinii (k.1034-1039), której wniosków strony nie podważały, a Sąd Apelacyjny także nie znalazł podstaw aby to uczynić, wskazała, że nieruchomość była położona w granicach lokalizacji inwestycji określonej w decyzji lokalizacji szczegółowej z dnia 26 lipca 1971 r.

nr (...), natomiast nie była położona w strefie ochronnej 50 m, przy czym możliwości inwestycyjne, wynikające z tej decyzji, obejmowały rozbudowę Zakładu (...) (strefa ochronna o szerokości 50 m od zabudowy mieszkalnej oraz uciążliwości dla mleczarni obiektów sąsiedzkich np. warsztaty samochodowe).

Pogląd o konieczności badania przesłanki możliwości pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z jego przeznaczeniem w planie zabudowy, z uwzględnieniem przeznaczenia wskazanego w decyzji o lokalizacji szczegółowej w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości (por. wyroki NSA z dnia: 24 marca 2021 r., I OSK 4002/18, Lex nr 3153726, 7 grudnia 2018 r., I OSK 90/17, Lex nr 2598840, 9 maja 2018 r., I OSK 1889/16, Lex nr 2527582, 26 lipca 2017 r., I OSK 139/17, Lex nr 180589415 lipca 2015 r., I OSK 2663/13, 25 marca 2011 r., I OSK 766/10, Lex nr 1079823, 7 grudnia 2018 r., I OSK 89/17, Lex nr 2598821), a Sąd Apelacyjny w składzie rozpoznającym apelację w pełni go podziela.

Skoro działka ewidencyjna nr (...) została przeznaczona na rozbudowę zakładu mleczarskiego, to nie było prawnej ani faktycznej możliwości, aby cel ten w ówczesnej rzeczywistości (w dniu 7 października 1972 r.) zrealizował podmiot prywatny (osoba lub osoby fizyczne) i to zarówno, jeśli chodzi o budowę samego obiektu, jak i dalsze prowadzenie działalności gospodarczej.

Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46, z późn.zm.) inwestor prywatny mógł dokonać inwestycji budowlanych wyłącznie dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych własnych i najbliższej rodziny oraz dla zaspokojenia własnych potrzeb gospodarczych, dla wykonywania zawodu lub dla wykonywania działalności usługowej. Dekret warszawski nie obowiązywał w próżni prawnej, lecz w podlegającym zmianom systemie prawnym, dlatego zastosowanie jego przepisów należy rozpatrywać z uwzględnieniem ich miejsca w całym systemie prawa, a ocena spełnienia przesłanek z art. 7 ust. 1 nie może pozostawać w oderwaniu od tych regulacji.

W przypadku, uszczegółowienia w odniesieniu do danej nieruchomości funkcji planistycznej w decyzji o lokalizacji szczegółowej, decydujące znaczenie ma to, kto był adresatem takiej decyzji. Okoliczność, że decyzja została wydana dla określonego kręgu podmiotów, oznacza bowiem, że tylko one mogły inwestycję zrealizować (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., I OSK 90/17, Lex nr 2598840).

Jak wynika z treści decyzji z dnia 26 lipca 1971 r. nr (...) została ona wydana na rzecz spółdzielni mleczarskich, którym organ administracyjny ją doręczył (wykaz adresatów - decyzja k.996), a nie osób fizycznych. Przeznaczenie terenu w decyzji lokalizacyjnej dla organizacji spółdzielczych uniemożliwiło od chwili, gdy decyzja stała się ostateczna, dalsze korzystanie z gruntu przez przeddekretoowego właściciela lub jego następców prawnych w sposób zgodny z planem zabudowy.

Sąd Apelacyjny podziela dominujące stanowisko sądów administracyjnych (por. wyroki NSA z dnia: 13 lipca 2018 r., I OSK 2181/16, Lex nr 2531522, 8 maja 2018 r., I OSK 2001/16, Lex nr 2531264, 6 września 2017 r., I OSK 2949/15, lex nr 2391724, z 21 maja 2014 r., I OSK 2684/12, Lex nr 1578868, 8 maja 2018 r., I OSK 233/17, Legalis nr 1807885), że przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego musi dotyczyć tej samej osoby/osób, które będą mogły korzystać z gruntu zgodnie z planem zabudowy obowiązującym w dacie wydania decyzji. Gdyby uznać, jak podnosi powód w piśmie procesowym z dnia 10 czerwca 2021 r. (pismo k.1053), że korzystanie z gruntu może być realizowane przez inny podmiot niż ten, na którego rzecz prawo użytkowania wieczystego miałyby zostać przyznane, to zawsze można byłoby wykazywać, że chociaż były właściciel (jego spadkobierca) nie mógłby w danym przypadku osobiście celu przyjętego w planie zrealizować, to jednak mógłby nieruchomość wydzierżawić czy w inny sposób ją obciążyć na rzecz podmiotu trzeciego, który taki cel mógłby zrealizować. Jednak w takiej sytuacji przyznanie byłemu właścicielowi lub jego następcom prawnym prawa użytkowania wieczystego służyłoby nie realizowaniu celu ujętego w planie zabudowy, obowiązującym w dacie wydania decyzji rozstrzygającej wniosek złożony na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, ale innemu celowi, jakim byłoby prowadzenie przez byłego właściciela rozmaitej działalności gospodarczej. Natomiast taka sytuacja byłaby niezgodna z obowiązującymi unormowaniami prawnymi, obowiązującymi w dniu 7 października 1972 r. i w istocie prowadziłaby do obejścia przepisów dekretu warszawskiego.

Sąd Apelacyjny nie podziela odmiennego w tym zakresie stanowiska, które legło

u podstaw wydana przez inny skład Sądu Apelacyjnego w Warszawie wyroku z dnia 15 października 2020 r., I ACa 195/20, Lex nr 3101807.

Ponadto należy także uwzględnić, że w dniu 5 kwietnia 1958 r. weszła w życie ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (t.j. Dz.U. z 1974 r., nr 10, poz. 64) – dalej powoływana jako: „ustawa wywłaszczeniowa”. Zgodnie z jej art. 51 ust. 1 (później oznaczonym jako art. 54) organ rozpoznający wniosek mógł załatwić go odmownie niezależnie od przyczyn wskazanych w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego ze względu na cele określone m.in. w art. 3 ust. 3 tej ustawy, zgodnie z którym na obszarze miasta, osiedla lub gromady może być również wywłaszczona nieruchomość lub kompleks nieruchomości z przeznaczeniem dla organizacji spółdzielczej i dla organizacji kółek rolniczych, o ile to jest uzasadnione interesem społecznym lub państwowym.

O wywłaszczenie dla tych organizacji może ubiegać się właściwy organ administracji prezydium wojewódzkiej lub powiatowej (miejskiej) rady narodowej na wniosek właściwej statutowo wojewódzkiej lub centralnej organizacji spółdzielczej, a na potrzeby organizacji kółek rolniczych - na wniosek wojewódzkiego związku kółek rolniczych (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 21 lutego 2019 r., I ACa 672/18, Lex nr 3128152).

Oznacza to, iż nawet gdyby nie zachodziły przesłanki negatywne z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego do odmowy uwzględnienia wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego działki ewidencyjnej nr (...), to podstawą takiej odmowy mógł stanowić w dacie wydania spornej decyzji art. 54 w zw. z art. 3 ust. 3 ustawy wywłaszczeniowej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2021 r., I CSKP 56/21, niepubl i wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 lipca 2021 r., I ACa 504/21, niepubl.).

Uwzględnienie powyższego wskazuje na trafność zarzutów apelacji pozwanego dotyczących ustaleń i kwalifikacji przesłanki związku przyczynowego pomiędzy wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej a utratą możliwości otrzymania przez przeddekretowego właściciela lub jego następców prawnych prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. Nawet bowiem zachowanie legalne, w stanie prawnym obowiązującym w dniu 7 października 1972 r., nie prowadziłyby do uwzględnienia wniosku dekretowego złożonego przez poprzednika powoda, co świadczy o bezzasadności roszczenia odszkodowawczego dochodzonego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a.

W tej sytuacji zbędne było dopuszczenie na wniosek powoda dalszych (poza dowodem z uzupełniającej opinii biegłego do spraw urbanistyki) dowodów, zmierzających przede wszystkim do podważenia ustaleń Sądu Okręgowego co do wysokości szkody. Sąd

nie ma bowiem obowiązku prowadzenia postępowania dowodowego ponad potrzebę procesową, którą wyznacza dostateczne wyjaśnienie okoliczności spornych, w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1998 r., II CKN 554/97, OSNP 1999/5/180). Z tej przyczyny na podstawie art. 217 § 3 k.p.c. w zw. z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1469) wnioski zostały oddalone.

Niecelowe było również ustosunkowanie się przez Sąd Apelacyjny do pozostałych zarzutów zawartych w apelacjach obu stron. W judykaturze Sądu Najwyższego za ugruntowane należy uznać stanowisko, iż w postępowaniu apelacyjnym chodzi o rozpoznanie wszystkich zarzutów i wniosków zaskarżanego wyroku, których rozpoznanie ma znaczenie dla ostatecznego stanowiska Sądu II instancji i jest potrzebne do naprawienia błędów Sądu

I instancji w granicach zaskarżenia (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2006 r. II CSK 132/05, Lex nr 189904). Sąd rozpoznający apelację powinien odnieść się do zarzutów zgłoszonych w postępowaniu apelacyjnym, które mogły spowodować skutki materialno – prawne (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., IV CSK 317/17, Lex nr 1807220). Natomiast jeśli zasadność niektórych z zarzutów apelacji, a nawet jednego z nich, ma taką wagę, że rozpatrzenie kolejnych zarzutów i tak nie może decydować o treści rozstrzygnięcia, to analizowanie ich staje się zbędne, jeżeli tylko nie dotyczą rzeczywistej potrzeby uzupełnienia postępowania dowodowego albo naruszenia przepisów postępowania świadczących, np. o jego nieważności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2009 r., I CSK 94/09, Lex nr 533566 i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2019 r., I CSK 56/19, Lex nr 2692245). Zarzuty odnośnie do braku związku przyczynowego, uznane przez Sąd Apelacyjny za zasadne, miały przesądzający charakter dla rozstrzygnięcia

o istocie sprawy.

Uznając apelację pozwanego za uzasadnioną Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym w ten sposób, że oddalił powództwo co do kwoty 86 526 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 20 kwietnia 2018 r. do dnia zapłaty. Zmiana wyroku w tym zakresie spowodowała konieczność ponownego orzeczenia o kosztach za I instancję. Rozstrzygnięcie to zapadło na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. w zw. z art. 102 k.p.c. oraz art. 113 ust. 1 u.k.s.c. poprzez zmianę wyroku w punkcie trzecim i nieobciążenie powoda kosztami procesu oraz odstąpienie od obciążenia go nieuiszczonymi kosztami sądowymi.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy zachodzi bowiem wypadek szczególnie uzasadniony, co stanowiło podstawę do zastosowania art. 102 k.p.c. oraz art. 113 ust. 4 u.k.s.c. Powód dochodził swoich roszczeń, a nawet zostały one przez Sąd I instancji uznane w części za zasadne w oparciu o aktualne w dacie orzekania przez ten Sąd stanowisko judykatury. Dopiero w wyniku udzielenia przez Sąd Najwyższy odpowiedzi na pytanie prawne skierowane w tej sprawie przez Sąd II instancji możliwość czynienia ustaleń przez sąd powszechny w kwestii, czy prawidłowe rozpoznanie przez organ administracyjny wniosku

o ustanowienie użytkowania wieczystego również doprowadziłoby do odmowy ustanowienia tego prawa, przestała budzić wątpliwości. W tych okolicznościach za zastosowaniem w sprawie art. 102 k.p.c. przemawia potrzeba zapewnienia ochrony zaufania osób działających na podstawie dotychczasowej linii orzeczniczej, w świetle której miały one uzasadnione podstawy do subiektywnego przekonania o zasadności dochodzonych roszczeń (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2018 r., V ACa 47/17, niepubl.). Ponadto z uwagi na treść uchwały Sądu Najwyższego rozpoznawaną sprawę należy uznać za precedensową, co również uzasadnia oparcie rozstrzygnięcia o kosztach na zasadach słuszności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 1973 r., I PR 188/73, OSNC 1974/3/59).

Na podstawie art. 385 k.p.c. apelacja powoda została oddalona jako bezzasadna.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono w oparciu o art. 102 k.p.c. oraz art. 113 ust. 4 u.k.s.c., z przyczyn tożsamyh, jak w przypadku rozstrzygnięcia o kosztach za I instancję.

Na podstawie art. 84 ust. 1 i 2 u.k.s.c. Sąd Apelacyjny nakazał zwrócić P. W. ze Skarbu Państwa – Sądowi Apelacyjnego w Warszawie kwotę 376,98 zł tytułem nadpłaconej zaliczki.

SSA Edyta Jefimko