

***Sygn. akt I ACa 2335/15***

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 marca 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Ewa Kaniok

Sędziowie: SA Robert Obrębski (spr.)

SO del. Agnieszka Wachowicz-Mazur

Protokolant: sekretarz sądowy Marta Puskarska

po rozpoznaniu w dniu 2 marca 2017 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa Fabryki (...) -ka spółki akcyjnej z siedzibą w W.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi (...) W.

o odszkodowanie

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 13 sierpnia 2015 r., sygn. akt I C 1396/13

**I. oddala apelację,**

**II. zasądza od Fabryki (...) -ka spółki akcyjnej z siedzibą w W. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.**

Agnieszka Wachowicz-Mazur Ewa Kaniok Robert Obrębski

Sygn. akt IA Ca 2335/15

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 27 listopada 2013 r. Fabryka (...) – ka spółka akcyjna z siedzibą w W. wniosła o zasądzenie na swoją rzecz od (...) W. kwoty 9699000 zł z ustawowymi odsetkami od 15 października 2013 r. do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za utracenie nieruchomości położonej przy ul. (...) w W., dla której w okresie przedwojennym prowadzona była księga hipoteczna (...), objętej skutkami dekretu z 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze(...), będącej własności powodowej spółki, której wniosek o przyznanie własności czasowej do tej nieruchomości nie został uwzględniony negatywną decyzją dekretową Prezydium Rady Narodowej (...) W. z 13 maja 1958 r., z powodu stwierdzenia, decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z 25 października 2005 r., nieważności negatywnej dla powódki decyzji dekretowej, jak też nieuwzględnienia, decyzją Marszałka Województwa (...) z dnia 27 czerwca 2013 r., wniosku dekretowego, który był uzasadniony w dacie jego złożenia. Dalsze korzystanie z nieruchomości, w ocenie powódki, dało się bowiem pogodzić z przeznaczeniem nieruchomości

w planie jej zagospodarowania. Według powódki, zostały więc spełnione wszystkie przesłanki odszkodowawczej odpowiedzialności strony pozwanej. Źródła szkody powódka upatrywała w nieuwzględnieniu wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, ostatecznie ostatnią z powołanych decyzji z 27 czerwca 2013 r. Twierdziła, że wydanie decyzji nadzorczej nie przesądziło jeszcze o powstaniu szkody po stronie powódki.

Pozwane (...) W. wносиło o odrzucenie pozwu albo oddalenie powództwa ze względu na wniesienie pozwu przeciwko stronie, która nie posiada legitymacji. Zaprzeczała więc, aby była właścicielem nieruchomości opisanej w pozwie, stanowiącej obecnie działkę nr (...) w obrębie (...). Podważane też były pozostałe przesłanki zasadności powództwa.

Postanowieniem z 19 grudnia 2014 r., wydanym na podstawie art. 194 § 1 k.p.c., Sąd Okręgowy wezwał do udziału po stronie biernej Skarb Państwa, za którego działał Prezydent (...) W., który w odpowiedzi na pozew, nie uznając powództwa przede wszystkim w zakresie zasady odpowiedzialności z art. 160 k.p.c., kwestionował czynną legitymację materialną. Twierdził bowiem, że powodowa spółka pozbawiona jest legitymacji czynnej z powodu złożenia skargi o wznowienie postępowania zakończonego wpisaniem powodowej spółki do Krajowego Rejestru Sądowego. Podniesiony został też zarzut przedawnienia roszczenia, które według strony pozwanej, mogło być dochodzone w terminie trzech lat od wydania decyzji nadzorczej z 25 października 2005 r. na koniec postępowania zainicjowanego przez J. R. na długo przed tym, jak powodowa spółka została wpisana do KRS. Pozwany zaprzeczał także, aby źródłem szkody była negatywna dla powódki decyzja Marszałka Województwa (...) z 27 czerwca 2013 r. Podnosił też, że nie została stwierdzona jej nieważność lub niezgodność tej decyzji z przepisami prawa.

Postanowieniem z 3 maja 2015 r. Sąd Okręgowy umorzył postępowanie w stosunku do (...) W.. Odnotował również, że odrzucona została, postanowieniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z 2 marca 2015 r., skarga Prokuratora Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie dotycząca wznowienia postępowania zakończonego postanowieniem tegoż Sądu z dnia 11 stycznia 2010 r. o wpisanie powodowej spółki do KRS, jak też że orzeczeniem Sądu Okręgowego w Warszawie z 28 maja 2015 r., oddalone zostało zażalenie Prokuratora na zaskarżone nim orzeczeniu o wpisaniu powódki do KRS.

Wyrokiem z 13 sierpnia 2015 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo w całości. Zasądził od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego i przejął na rachunek Skarbu Państwa nieuiszczoną opłatę od pozwu.

Na podstawie dokumentów złożonych przez strony, Sąd Okręgowy ustalił przede wszystkim, że powodowa spółka została wpisana do przedwojennego rejestru handlowego 6 września 1924 r. Nabyła ponadto, aktem z 13 lipca 1927 r., własność nieruchomości hipotecznej (...), w tym obecnej działki nr (...) położonej przy ul. (...). Odzyskała ponadto po wojnie posiadanie nieruchomości, mimo jej podlegania pod przepisy dekretu (...). Złożyła również, w dniu 30 listopada 1948 r., jak ustalił Sąd Okręgowy, przewidziany art. 7 ust. 1 dekretu wnioski o przyznanie własności czasowej, który nie został uwzględniony. W dniu 13 maja 1958 r. została w tym zakresie wydana bowiem negatywna decyzja dekretowa przez Prezydium Rady Narodowej (...) W.. Ustalono też zostało, że po rozpoznaniu wniosku złożonego przez J. R., prezesa zarządu powodowej spółki, która nie była wpisana do KRS, decyzją z 25 października 2005 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło nieważność decyzji z 13 maja 1958 r. z powodu jej wydania z rażącym naruszeniem art. 7 ust. 2 dekretu. Sąd Okręgowy ustalił ponadto, że po ponownym rozpoznaniu wniosku dekretowego, decyzją z dnia 27 czerwca 2013 r., Marszałek Województwa (...) odmówił ustanowienia na rzecz powodowej spółki użytkowania wieczystego działki nr (...) przy ul. (...), jak też przyznania na rzecz powódki nieruchomości zamiennej.

Legitymację czynną powódki Sąd Okręgowy wywiódł z opisanych faktów oraz prawomocnego wpisania powódki, postanowieniem sądu rejestrowego z 12 stycznia 2010 r., do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Źródła legitymacji biernej Skarbu Państwa dopatrywał się oparciu roszczenia na negatywnej decyzji dekretowej, a zwłaszcza nabyciu wskazanej nieruchomości, z mocy prawa, przed Województwo (...) oraz wydaniu negatywnej dla powódki decyzji Marszałka Województwa (...) z 27 czerwca 2013 r.

Oceniając znaczenie prawne ustalonych okoliczności, Sąd Okręgowy nie dopatrył się podstaw do uwzględnienia powództwa opartego na art. 417 § 1 i 2 k.c. Roszczenie odszkodowawcze dochodzone w tej sprawie powódka wywiodła bowiem, jak wskazał Sąd Okręgowy, z negatywnej decyzji z 27 czerwca 2013 r. Nie wykazała jednak we właściwym postępowaniu, jak tego wymaga powołany przepis, niezgodności tej decyzji z prawem. Nie została więc udowodniona, jak podniósł Sąd Okręgowy, przesłanka bezprawnego działania władzy publicznej. Powództwo nie zasługiwało więc na uwzględnienie na podanej przez powódkę podstawie faktycznej, czyli w oparciu o powołany przepis.

Oceniając znaczenie wszystkich okoliczności podanych na uzasadnienie żądania, Sąd Okręgowy wskazał, że podstawę faktyczną powództwa mogłoby stanowić wyrządzenie szkody wydaniem negatywnej decyzji dekretowej z 13 maja 1958 r., w związku ze stwierdzeniem, decyzją nadzorczą z 25 października 2005 r., nieważności tej decyzji administracyjnej, czyli że jako podstawa prawna roszczenia opartego na wydaniu tych decyzji, powinien być powoływany art. 160 k.p.a., zgodnie z uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10. Zdarzenie, które było źródłem tak opisanego szkody, związane w wydaniem negatywnej dla powódki decyzji dekretowej, miało bowiem miejsce przed uchyleniem powołanego przepisu. Oceniając pod tym kątem zasadność powództwa, Sąd Okręgowy za uzasadniony uznał jednak zarzut przedawnienia roszczenia przewidzianego powołanym przepisem, który został podniesionym w tej sprawie przez stronę pozwaną. Termin przedawnienia takiego roszczenia, jak wskazał Sąd Okręgowy na podstawie art. 160 § 6 k.p.a., wynosi trzy lata. Biegnie ponadto od wydania decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność albo niezgodność z prawem wcześniejszej decyzji administracyjnej, której wydanie stanowiło źródło szkody doznanej przez stronę poszukującą ochrony na podstawie powołanego przepisu, w tym wyrządzonej przez wydanie negatywnej decyzji dekretowej z art. 7 ust. 2 dekretu, nawet wtedy, gdy wskutek stwierdzenia jej nieważności, wniosek złożony na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu wymaga ponownego rozpoznania, także w wypadku wydania w późniejszym terminie negatywnej decyzji dla dawnego właściciela nieruchomości dekretowej albo jego następców prawnych. W sytuacji, gdy powództwo zostało wniesione wiele lat po upływie wskazanego terminu przedawnienia roszczenia opartego na art. 160 k.p.a., podniesienie przez stronę pozwaną zasadnego zarzutu upływu tego terminu uzasadniało oddalenie powództwa w całości, zwłaszcza że strona powodowa nie wykazała, jak podał Sąd Okręgowy, właściwej inicjatywy w celu udowodnienia zakresu doznanej szkody zgodnie z art. 363 § 2 k.c. w części dotyczącej wartości nieruchomości opisanej w pozwie według jej stanu na datę wydania negatywnej decyzji dekretowej z 13 maja 1958 r. i przy zastosowaniu cen aktualnych. O kosztach procesu Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. oraz zgodnie z art. 111 ust. 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wniosła powódka. Zaskarżając ten wyrok w punktach pierwszym i drugim, powodowa spółka zarzuciła Sądowi Okręgowemu naruszenie art. 160 § 6 k.p.a. poprzez przyjęcie, że roszczenie o odszkodowanie dochodzone w tej sprawie przedawniło się po trzech latach od daty ostateczności decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 25 października 2005 r., wynikające z nieprawidłowego przyjęcia ze strony Sądu Okręgowego, że z wydaniem tej decyzji powstało prawo do odszkodowania oraz że od jej wydania należało liczyć trzyletni termin przedawnienia roszczenia w sytuacji, gdy rzeczywistą przyczyną szkody, w ocenie skarżącej, było wydanie niekorzystnej dla powódki decyzji Marszałka Województwa (...) z 27 czerwca 2013 r. o odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego na rzecz skarżącej. Następny zarzut dotyczył naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 9 w zw. z art. 7 ust. 5 dekretu (...) poprzez nieuwzględnienie powództwa o zasądzenie odszkodowania oraz zaniechanie przeprowadzenia postępowania dowodowego, które powinno ustalić jego wysokość, z naruszeniem przyjętej w art. 235 k.p.c. zasady bezpośredniości postępowania oraz sprzeczne z art. 232 k.p.c. niedopuszczenie z urzędu dowodu z opinii biegłego sądowego, który w tej sprawie winien ustalić wartość szkody doznanej przez skarżącą przez wydanie wskazanej decyzji z 27 czerwca 2013 r. Brak tego dowodu, według skarżącej, uniemożliwił powódce przedstawienie swojego stanowiska, zaś zaniechanie jej wysłuchania nie pozwoliło skarżącej na złożenie wniosku o dopuszczenie tego dowodu. Na podstawie tych zarzutów, powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku przez zasądzenie od pozwanej na swoją rzecz kwoty 6340000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 15 października 2013 r. do dnia zapłaty, ewentualnie jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego jej rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego.

W piśmie procesowym z 16 lutego 2017 r., skarżąca wносиła ponadto o dopuszczenie dowodu z decyzji Ministra Gospodarki z dnia 21 kwietnia 2011 r., którą stwierdzone zostało, że zarządzenie Ministra Przemysłu Ciężkiego z dnia 3 grudnia 1949 r. w sprawie ustanowienia przymusowego zarządu państwowego nad przedsiębiorstwem powódki, w skład którego wchodziła działka nr (...) oraz roszczenie przewidziane art. 7 dekretu, została wydana z naruszeniem prawa, i dowodu z wniosku skarżącej do Prezydenta (...) W. z 26 września 2013 r. o odszkodowanie, ja również pisma Urzędu Marszałkowskiego Województwa (...) z 9 października 2013 r. o przekazaniu wniosku skierowanego do Wojewody (...) o odszkodowanie za wydanie bezprawnej decyzji do Prezydenta (...) W. jako organu reprezentującego Skarb Państwa. Podczas rozprawy apelacyjnej skarżąca wносиła też o zawieszenie procesu do zakończenia postępowania nadzorczego co do decyzji z 25 października 2005 r.

W odpowiedzi na apelację strona pozwana wносиła o jej oddalenie oraz obciążenie skarżącej poniesionymi kosztami postępowania apelacyjnego.

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

Apelacja podlegała rozpoznaniu w zakresie rozstrzygnięcia przez Sąd Okręgowy o zasadności roszczenia opartego na okolicznościach podanych w pozwie i podtrzymywanych w postępowaniu poprzedzającym wydanie wyroku zaskarżonego przez powódkę w części oddalającej powództwo oraz orzekającej o kosztach procesu. Wywiedziona w tym zakresie apelacja podlegała oddaleniu. Została bowiem oparta na bezzasadnych zarzutach, które nie zasługiwały na uwzględnienie, zwłaszcza że były niespójne.

Niedopuszczalne było rozpoznanie apelacji w zakresie dotyczącym tych okoliczności, na które powódka po raz pierwszy powołała się dopiero w piśmie procesowym z 16 lutego 2017 r., w których zgłoszone zostały również wnioski dowodowe na niepodnoszone wcześniej okoliczności objęcia przedsiębiorstwa powódki, zarządzeniem Ministra Przemysłu Ciężkiego z dnia 3 grudnia 1949 r., którego sprzeczność z prawem miała zostać stwierdzona podaną w tym piśmie decyzją Ministra Gospodarki z dnia 21 kwietnia 2001 r., w przymusowy zarząd państwowy. W istocie rzeczy, podnosząc wskazane twierdzenia, a w efekcie też domagając się przeprowadzenia dowodów z wymienionych dokumentów, strona skarżąca, w sposób niedopuszczalny w postępowaniu apelacyjnym, usiłowała, lecz bezskutecznie, dokonać przedmiotowej zmiany powództwa w rozumieniu art. 193 k.p.c. poprzez wprowadzenie zupełnie nowej jego podstawy faktycznej, całkowicie oderwanej od podstawy wskazanej przed Sądem Okręgowym, która była ograniczona do negatywnego rozpoznania wniosku dekretowego powódki, decyzją z dnia 13 maja 1958 r., której nieważność została stwierdzona po wielu latach decyzją nadzorczą z 25 października 2005r., oraz nieuwzględnienia tego wniosku, po ponownym jego rozpoznaniu, decyzją Marszałka Województwa (...) z 27 czerwca 2013 r. Okoliczności powołane w piśmie z dnia 16 lutego 2017 r. nie dotyczyły więc zupełnie podstawy faktycznej powództwa oddalonego przez Sąd Okręgowy, lecz całkowicie nowego zespołu okoliczności, który mógłby stanowić podstawę osobnego powództwa odszkodowawczego, nie mógł natomiast zostać skutecznie wprowadzony w niniejszej sprawie, na etapie postępowania apelacyjnego, jako nowa podstawa roszczenia osądzonego przez Sąd Okręgowy. Niedopuszczalność dokonania w postępowaniu apelacyjnym takiej zmiany powództwa w zakresie jego podstawy wynika jednoznacznie z art. 383 k.p.c. Ograniczenie wprowadzone w tym przepisie stanowi jasny przejaw kontrolnego jednak charakteru postępowania apelacyjnego wobec zaskarżonego orzeczenia sądu pierwszej instancji. Jest ponadto niezbędnym elementem, który pozwala na przeprowadzenie dwuinstancyjnego, kontradyktoryjnego procesu nie tylko w odniesieniu do pochodnych w istocie ocen prawnych, lecz również czy nawet przede wszystkim, w zakresie badania prawdziwości twierdzeń podanych na uzasadnienie żądania zgłoszonego w pozwie. Z podanych powodów apelacja podlegała rozpoznaniu tylko w zakresie instancyjnej kontroli rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku, którym oddalone zostało powództwo oparte na wskazanej w pozwie podstawie faktycznej. Wnioski dowodowe zgłoszone przez skarżącą w piśmie procesowym z 16 lutego 2017 r. na podniesione w nim po raz pierwszy okoliczności, jako nieistotne dla wyniku wskazanego zakresu postępowania apelacyjnego, podlegały więc oddaleniu, o czym Sąd Apelacyjny orzekł podczas rozprawy odwoławczej. Oddalony również został, z tych samych powodów, wniosek skarżącej o zawieszenie postępowania do czasu zakończenia postępowania administracyjnego dotyczącego stwierdzenia nieważności decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 25 października 2005 r., czyli decyzji, która była korzystna dla

skarżącej, mimo jej wydania w postępowaniu nadzorczym zainicjowanych przez J. R. jako osoby fizycznej działającej we własnym tylko imieniu. Powoływana była w pozwie jako wręcz podstawowy element stanu faktycznego podanego na uzasadnienie roszczenia o zasądzenie odszkodowania dochodzonego w tej sprawie. Uchylenie tej decyzji albo stwierdzenie jej wydania z naruszeniem prawa tym bardziej nie mogłoby odnieść korzystnego skutku dla powodowej spółki. Nie pozwalałoby bowiem nawet na ustalenie bezprawności negatywnej decyzji dekretowej z 13 maja 1958 r., czyli okoliczności, która mogła stanowić przyczynę doznania przez powódkę szkody w rozumieniu przyjętym w art. 160 k.p.a. Zakończenie postępowania, na którego wszczęcie powodowa spółka powoływała się we wniosku o zawieszenie postępowania w tej sprawie, gdyby polegało na wydaniu decyzji nadzorczej zgodnie z wnioskiem, który stanowił przyczynę jego zainicjowania, mogłoby doprowadzić do konieczności zainicjowania nowego postępowania nadzorczego w zakresie dotyczącym negatywnej decyzji dekretowej z 13 maja 1958 r., a tym samym prowadzić by mogło do powstania nowego zespołu okoliczności, które mogłyby stanowić podstawę wniesienia zupełnie nowego powództwa w oparciu o art. 160 k.p.a. i nowego liczenia terminu przedawnienia. Nowa podstawa tego samego żądania, która mogłaby powstać z podanego zakończenia nadzorczego postępowania administracyjnego co do decyzji z 25 października 2005 r., nie mogłaby jednak, z podanych już powodów, związanych z niedopuszczalnością przedstawienia nowej podstawy faktycznej rozstrzygniętego nieprawomocnie powództwa, zostać wprowadzona w toku postępowania apelacyjnego, a tym bardziej po jego podjęciu w związku z wcześniejszym zawieszeniem. Przeciwno uwzględnieniu wniosku skarżącej o zawieszenie postępowania apelacyjnego w tej sprawie przemawiała więc niedopuszczalność potencjalnej zmiany podstawy powództwa, na którą skarżąca mogłaby się powołać po zakończeniu podanego w tym wniosku postępowania, jak również, ewentualnie, postępowania, które by musiała od nowa zainicjować, aby skontrolować zgodność z prawem decyzji dekretowej z 13 maja 1958 r. na korzyść powodowej spółki jako legitymowanej w tym zakresie. Przy ocenie zasadności powództwa wniesionego na podstawie art. 160 k.p.a., czyli opartego na wydaniu decyzji nadzorczej, którą stwierdzona została nieważność albo niezgodność z prawem wcześniejszej decyzji wydanej przez organ administracyjny, zakres kompetencji sądów powszechnych w ogóle nie obejmuje oceny prawidłowości wydanej decyzji nadzorczej, w tym również legitymacji osób, które zainicjowały postępowanie zakończone taką decyzją. Na potrzeby rozstrzygnięcia o zasadności takiego powództwa albo apelacji jednej ze stron, wydana decyzja nadzorcza stanowi natomiast istotną okoliczność, która przesądzić może o wykazaniu przez stronę poszukującą ochrony przewidzianej art. 160 k.p.a. koniecznej w tym zakresie przesłanki bezprawności decyzji, która była źródłem szkody podlegającej naprawieniu poprzez zasądzenie należnego odszkodowania, czyli pociągnięcia Skarbu Państwa do odpowiedzialności, która została przewidziana tym przepisem.

Niespójność zarzutów apelacji wniesionej od wyroku, którym oddalone zostało powództwo oparte na okolicznościach poddanych ocenie nie tylko pod kątem istnienia podstaw do zastosowania w tej sprawie art. 160 k.p.a., lecz również pod kątem ich subsumpcji pod art. 417 § 1 i 2 k.c., wynika z tego, że nie została ona oparta na zarzucie naruszenia drugiego z powołanych przepisów, lecz na twierdzeniu, że szkoda określona w art. 160 k.p.a., czyli wyrządzona bezprawnym wydaniem decyzji administracyjnej, powstała wskutek wydania decyzji Marszałka Województwa (...) z dnia 27 czerwca 2013 r., nie tylko więc negatywnej decyzji dekretowej z 13 maja 1958 r. i dlatego nie mogła ulec przedawnieniu wskutek upływu trzyletniego terminu, liczonego od wydania decyzji nadzorczej z 25 października 2005 r. Zaprezentowane przez skarżącą w tej sprawie stanowisko nie zasługiwało na uwzględnienie.

Negatywna dla powodowej spółki decyzja z 27 czerwca 2013 r. nie mogła zostać uznana za uzasadnioną podstawę powództwa wniesionego w tej sprawie dlatego, jak trafnie uznał Sąd Okręgowy, że nie została ani podniesiona, ani też wykazana przez powódkę okoliczność bezprawności organu administracyjnego, od którego pochodziła decyzja o odmowie ustanowienia na rzecz powodowej spółki użytkowania wieczystego utraconej działki nr (...), wydana po ponownym rozpoznaniu wniosku, który został przez skarżącą złożony 30 listopada 1948 r. na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Opierając się zaś za uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, przyznać tylko należy, że art. 160 k.p.a. nie mógł stanowić podstawy prawnej żądania pozwu opartego na twierdzeniu, jakoby wskazana decyzja z 27 czerwca 2013 r. była źródłem szkody doznanej przez powódkę. Podstawę prawną takiego roszczenia mógł więc stanowić art. 417 § 1 w zw. z pominiętym przez Sąd Okręgowy art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., czyli ogólne przepisy regulujące deliktową odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wywołane wydaniem ostatecznej decyzji przez organ administracji publicznej, która nie została ponadto, tak jak odpowiedzialność z art. 160

k.p.a., ograniczona tylko do szkody rzeczywistej (damnum emergens). Obejmuje bowiem również utracone korzyści, czyli niepomniejszenie majątku poszkodowanego o kolejne aktywa (lucrum cenans). Powołany przepis nie mógł uzasadniać powództwa wniesionego w tej sprawie. Powódka nie podnosiła i nie wykazała, aby wydanie decyzji z 27 czerwca 2013 r. było bezprawne, by jej niezgodność z prawem została wykazana we właściwym postępowaniu, czyli w trybie administracyjnego postępowania nadzorczego. W rozpoznawanej sprawie niedopuszczalne było w każdym samodzielnie ocenianie przez sądy powszechne zgodności powołanej decyzji z prawem, w tym z art. 7 ust. 2 dekretu. Dokonanie takiej oceny stanowiłoby rażące naruszenie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. oraz art. 156 i nast. k.p.a. Sąd Okręgowy nie naruszył powołanych przepisów oddalając powództwo wniesione w tej sprawie. Niepodniesienie w apelacji zarzutów związanych z ich naruszeniem nie zwalniało Sądu Apelacyjnego od obowiązku zbadania podstaw ich zastosowania w tej sprawie. Chodziło bowiem o prawidłowe zastosowanie prawa materialnego, czyli o ocenę, którą Sąd Apelacyjny musiał przeprowadzić z urzędu, niezależnie od zarzutów podniesionych w apelacji (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07).

Podstawę prawną powództwa wniesionego w tej sprawie mógł stanowić tylko art. 160 k.p.a., gdyby jako źródła doznanej szkody powodowa spółka nie podawała decyzji z 27 czerwca 2013 r. o odmowie ustanowienia na rzecz strony skarżącej użytkownika wieczystego działki nr (...), lecz negatywną decyzję z 13 maja 1958 r., której znaczenie w tej sprawie nie zostało jednoznacznie określone przez powódkę. Wskazana decyzja podawana była jako istotny element stanu faktycznego, a nawet jako źródło szkody, z tym że ostatecznie było ono przez skarżącą łączone z negatywną decyzją z 27 czerwca 2013 r. Powódka zdawała sobie bowiem sprawę, że powództwo zostało wytoczone wiele lat po upływie terminu przedawnienia roszczenia uregulowanego w art. 160 k.p.a., liczonego od daty wydania decyzji nadzorczej z 25 października 2005 r. Zdawała sobie sprawę zasadności zarzutu liczonego w ten sposób przedawnienia roszczenia, którego powstanie łączyła także z negatywną decyzją z 27 czerwca 2013 r., czyli wydaną po ponownym rozpoznaniu wniosku dekretowego z dnia 30 listopada 1948 r., co było skutkiem wydania korzystnej dla powódki decyzji nadzorczej z 25 października 2005 r.

Powództwo zostało więc oparte na dwóch założeniach, których nie można było podzielić. Po pierwsze, skarżąca założyła, że do ponownego rozpoznania wniosku z 30 listopada 1948 r., w związku z treścią decyzji nadzorczej z 25 października 2005 r., liczony od jej wydania, trzyletni termin przedawnienia nie mógł upłynąć, a nawet nie mógł biec do wydania decyzji z 27 czerwca 2013 r. lub uległ na ten czas zawieszeniu. Drugie założenie polegało na bezpodstawnym przyjęciu, że doznanie przez powódkę szkody, która mogła wynikać z wydania negatywnej decyzji dekretowej z 1 maja 1958 r., zostało przesądzone dopiero wydaniem decyzji z 27 czerwca 2013 r. o odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego działki nr (...) na rzecz powódki.

Pierwsze z podniesionych założeń nie znajdowało podstawy w treści art. 160 § 6 k.p.a. Z przepisu tego jednoznacznie bowiem wynika, że trzyletni termin przedawnienia roszczenia mającego postawę w art. 160 k.p.a. rozpoczyna bieg w dacie wydania decyzji nadzorczej, którą stwierdzona została nieważność albo niezgodność z prawem wydanej przed laty negatywnej decyzji dekretowej, i nie ulega zawieszeniu albo wstrzymaniu do momentu ponownego rozpoznania oraz negatywnego rozstrzygnięcia wniosku złożonego przed laty na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu (...), jak przyjął Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16. W części, w jakiej podstawę faktyczną powództwa mogło stanowić wydanie negatywnej decyzji dekretowej z 13 maja 1958 r., której nieważność została stwierdzona decyzją nadzorczą z 25 października 2005 r., podniesienie zarzutu przedawnienia były uzasadnione. Nie pozwalało więc na uwzględnienie powództwa, w tym ustalenie wartości szkody rzeczywistej, a tym samym wysokości odszkodowania przewidzianego art. 160 k.p.a. Prowadzenie postępowania dowodowego w tym kierunku było także z tej przyczyny bezprzedmiotowe. Tym bardziej nie było podstaw do dopuszczenia przez Sąd Okręgowy z urzędu dowodu z opinii biegłego sądowego, zwłaszcza w sytuacji, gdy sama strona, pomimo pomocy zawodowego pełnomocnika, nie występowała z wnioskiem o przeprowadzenie tego dowodu. Zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy w tym zakresie art. 232 in fine k.p.c. nie zasługiwał na uwzględnienie, podobnie jak zarzut zaniechania wysłuchania strony powodowej na wskazane okoliczności. Tym bardziej nie można było uznać, aby zaniechanie przeprowadzenia z urzędu takiej czynności nie pozwoliło powódce na złożenie stosownego wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego w postępowaniu przed Sądem Okręgowym. Podzielając natomiast argumenty, które przemawiały za zasadnością

zarzutu przedawnienia roszczenia opartego na art. 160 k.p.a., Sąd Apelacyjny nie znalazł tym bardziej podstaw do dopuszczenia takiego dowodu w postępowaniu apelacyjnym. Wniosek skarżącej został więc oddalony podczas rozprawy apelacyjnej.

Nie można było również podzielić drugiego z podanych założeń powódki, czyli uznać, że szkoda, która mogła wynikać z wydania negatywnej decyzji z 13 maja 1958 r., została w istocie wyrządzona powódce dopiero wydaniem decyzji z 27 czerwca 2013 r. o odmowie ustanowienia na rzecz powódki użytkowania wieczystego obecnej działki nr (...). Prezentując taki pogląd, skarżąca nie tylko w sposób nieuprawniony rozciągnęła powstanie szkody na dwa różne zdarzenia, których wystąpienie zostało rozdzielone upływem ponad półwiecznego okresu. Wykazała bowiem również niezrozumienie istoty oraz rodzaju szkody, której naprawienia dochodziła w tej sprawie, jak również zakresu odpowiedzialności Skarbu Państwa uregulowanej w uchylonym art. 160 k.p.a., który znajdował w tej sprawie zastosowanie właśnie dlatego, że źródłem szkody określonej w tym przepisie, było wydanie negatywnej decyzji dekretowej z 13 maja 1958 r. Nie było nim natomiast wydanie decyzji z 27 czerwca 2013 r.

Szkoda doznana przez powódkę nie polegała na utracie użytkowania wieczystego gruntu, który na podstawie przepisów dekretu (...) z mocy prawa przeszedł na własność stołecznej gminy, następnie natomiast na rzecz Skarbu Państwa. Na rzecz powódki nigdy nie zostało ustanowione prawo własności czasowej do działki nr (...), ani też jej użytkowanie wieczyste. Strona powodowa nie mogła więc utracić prawa, które nigdy nie było składnikiem jej majątku. Wartością majątkową, która mogła zostać utracona przez powódkę, było szczególne uprawnienie przewidziane art. 7 ust. 1 dekretu, czyli wartość samego prawa o ustanowienie własności czasowej, później prawa użytkowania wieczystego nieruchomości objętej działaniem dekretu (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, w uchwale z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, oraz w wyroku z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11; tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 czerwca 2000 r., I SA 1036/99 i w uchwale z dnia 14 października 1996 r., OPK 19/96), które w postanowieniu z dnia 9 listopada 2011 r., I CKN 6/03, zostało nazwane przez Sąd Najwyższy ekspektatywą prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy. Analogiczne stanowisko, w zakresie użytkowania wieczystego, zaprezentował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12. Zasadnie zostało w nim podniesione, że szkoda wywołana decyzją, sprzecznie z prawem odmawiającą uwzględnienia wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu, miała charakter rzeczywisty. Polegała bowiem nie tylko na pozbawieniu poprzednich właścicieli własności budynków. Przejawiała się też w uszczupleniu majątku należącego do tych osób albo też ich następców prawnych o wartość wskazanej ekspektatywy (Sąd Najwyższy z uchwale z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, oraz w wyroku z dnia 14 marca 2014 r., III CSK 152/13). Nie tyle samo uprawnienie do złożenia przez przedwojennych właścicieli albo następców prawnych wniosku przewidzianego art. 7 ust. 1 dekretu, ile zachodzenie podstaw do uwzględnienia tego wniosku, było przesłanką uzasadniającą uznanie tego rodzaju ekspektatywy za rzeczywisty składnik majątku tych osób. Pozwalało na dziedziczenie takich uprawnień oraz na dokonywanie czynności rozporządzających, w tym zbywanie tych praw majątkowych. Niezależnie od powołania się przez powódkę w tym postępowaniu na okoliczność utraty użytkowania wieczystego do gruntu, który były przedmiotem decyzji dekretowej z 13 maja 1958 r., analizując prawne znaczenie pozostałych twierdzeń podanych za podstawę faktyczną powództwa, przy rozpoznawaniu tej sprawy i apelacji, należał przyjąć, że szkoda polegała na uszczupleniu majątku poprzedniego właściciela działki nr (...) o ekspektatywę jej użytkowania wieczystego, nie zaś o prawo jej użytkowania wieczystego, które nie zostało ustanowione na rzecz powódki. Przyjęcie, że podstawą roszczenia była utrata użytkowania wieczystego gruntu, które nie zostało ustanowione ze względu na wydanie negatywnej decyzji dekretowych z 13 maja 1958 r., przy założeniu, że zgodne z prawem rozstrzygnięcie wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu, powiększyłoby majątek powódki o prawo użytkowania wieczystego tej działki, przemawiałoby przeciwko zasadności powództwa opartego na art. 160 k.p.a. Chodziłoby bowiem o niepowiększenie majątku uprawnionej, nie zaś o jego uszczuplenie. Zakres odpowiedzialności przewidzianej powołanym przepisem, jak przesądził Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, nie obejmuje utraconych korzyści, lecz szkodę rzeczywistą, czyli pomniejszenie majątku osób uprawnionych poprzez utratę aktywów albo powiększenie pasywów ( *damnum emergens*). Nie obejmuje zaś utraty spodziewanych korzyści, czyli prawdopodobnego powiększenia majątku osób poszkodowanych, również o prawo użytkowania wieczystego do gruntów objętych skutkami dekretu (...) (*lucrum cesans*). Nie sposób było w tej sprawie więc uznać, że powódka utraciła wskazaną ekspektatywę jako prawo majątkowe wchodzące w skład

majątku skarżącej wskutek wydania decyzji z 27 czerwca 2013 r., nie zaś w wyniku wydania negatywnej decyzji dekretowej z 13 maja 1958 r. Skutek nieuwzględnienia wniosku o ustanowienie użytkownika wieczystego działki nr 39 decyzją Marszałka Województwa (...) nie polegał bowiem na odebraniu powódce wskazanej ekspektatywy, lecz na tym, że majątek powódki nie został powiększony o użytkowanie wieczyste tej działki. Wydanie decyzji nadzorczej z 25 października 2005 r. dotyczącej stwierdzenia nieważności negatywnej decyzji dekretowej z 13 maja 1958 r. nie polegał w każdym razie na odzyskaniu przez powódkę tej ekspektatywy. Został natomiast tylko potwierdzony negatywną decyzją z 27 czerwca 1958 r. Gdyby bowiem po wydaniu decyzji nadzorczej z 25 października 2005 r. wskazana ekspektatywa powróciła do majątku powódki na zasadzie *restitutio in integrum*, 27 czerwca 2013 r. przez Marszałka Województwa (...) mogłaby zostać wydana korzystna dla powódki decyzja o uwzględnieniu wniosku z 30 listopada 1948 r. poprzez ustanowienie na rzecz skarżącej użytkownika wieczystego działki nr (...), czyli naprawieniu szkody w sposób wykluczający uwzględnienie powództwa o zasądzenie odszkodowania z art. 160 k.p.a. Decyzja z 27 czerwca 2013 r. tylko potwierdziła więc, że wskutek decyzji nadzorczej z 25 października 2005 r. do majątku powódki nie powróciła wskazana ekspektatywa. Jej skutek polegał więc na tym, że nie została naprawiona, przez ustanowienie na rzecz powódki prawa użytkownika wieczystego działki nr (...), szkoda polegająca na utracie wskazanej ekspektatywy w wyniku wydania negatywnej dla powódki decyzji dekretowej z 13 maja 1958 r. Wydanie tej decyzji było więc jedynym źródłem pomniejszenia majątku powódki o wartość wskazanej ekspektatywy. Tego rodzaju szkoda by mogła zostać naprawiona, gdyby powództwo zostało wniesione bez naruszenia terminu z art. 160 § 6 k.c. Źródłem szkody podlegającej naprawieniu zgodnie z art. 160 k.p.a. nie mogła być więc decyzja z 27 czerwca 2013 r., czyli późniejsze zdarzenie w stosunku do decyzji nadzorczej, od której wydania liczyć należało upływ terminu przedawnienia roszczenia wywołanego nieważną decyzją z 13 maja 1958 r. Odmienne stanowisko skarżącej nie zasługiwało na uwzględnienie. Oddalenie apelacji uzasadniało uwzględnienie wniosku strony pozwanej o obciążenie powódki kosztami postępowania apelacyjnego. Na podstawie art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 108 § 1 i § 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie i ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, Sąd Apelacyjny zasądził od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 5400 zł tytułem wynagrodzenia za udział zawodowego pełnomocnika po stronie pozwanej w postępowaniu apelacyjnym. Uwzględniona więc została minimalna stawka przewidziana dla spraw o zapłatę przy wartości przedmiotu zaskarżenia, która została podana w apelacji.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie podanych przepisów i art. 385 k.p.c., Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.

Robert Obrębski Ewa Kaniok Agnieszka Wachowicz - Mazur