

Sygn. akt I ACa 739/14

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 listopada 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Roman Dzięczek (spr.)

Sędzia SA Bogdan Świerczakowski

Sędzia SO (del.) Katarzyna Sałaj – Alechno

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Baranowska

po rozpoznaniu w dniu 13 listopada 2015 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa B. G. i J. P. (1)

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

o zapłatę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 12 lutego 2014 r.

sygn. akt I C 397/13

1. zmienia zaskarżony wyrok:

- w punkcie pierwszym (I.) w części w ten sposób, że zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz B. G. oraz J. P. (1) kwoty po 1.340.000,00 zł (milion trzysta czterdzieści tysięcy złotych) z ustawowymi odsetkami od dnia 5 lutego 2014 r. do dnia zapłaty,

- w punkcie drugim (II.) w ten sposób, że zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz B. G. kwotę 11.900,00 zł (jedenaście tysięcy dziewięćset złotych), a na rzecz J. P. (1) kwotę 8.800,00 zł (osiem tysięcy osiemset złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu;

2. oddala apelację w pozostałym zakresie;

3. zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz B. G. kwotę 3.300,00 zł (trzy tysiące trzysta złotych), a na rzecz J. P. (1) kwotę 2.700,00 zł (dwa tysiące siedemset złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym;

4. nakazuje pobrać od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w Warszawie kwotę 2935,11 zł (dwa tysiące dziewięćset trzydzieści pięć złotych jedenaście groszy) tytułem części wydatków sądowych, od uiszczenia których powodowie byli zwolnieni.

Bogdan Świerczakowski Roman Dzięczek Katarzyna Sałaj – Alechno

Sygn. akt I ACa 739/14

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 10 kwietnia 2013 r. B. G. i J. P. (1) wnieśli o zasądzenie od Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwot po 1 163 950 zł z odsetkami ustawowymi od dnia doręczenia pozwu do dnia zapłaty. Powodowie domagali się wskazanych kwot jako odszkodowania za utratę lokali mieszkalnych nr (...) przy ul. (...)

w W.. Zdarzeniem, z którego powodowie wywodzili swoją szkodę było wydanie przez organy administracji państwowej z naruszeniem art. 156 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 158 § 2 k.p.a. decyzji zezwalających na wyodrębnienie oraz zbycie lokali mieszkalnych, co do których zostało stwierdzone naruszenie prawa. Jako podstawę swoich żądań wskazali art. 160 k.p.a.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości wskazując, iż wskazane przez powodów decyzje o sprzedaży lokali nie mogły stanowić źródła szkody; nie zachodzi bowiem pomiędzy nimi a szkodą związek przyczynowo-skutkowy.

Pismem z dnia 8 stycznia 2014 r. powodowie zmodyfikowali żądanie pozwu wnosząc o zasądzenia na ich rzecz kwot po 1 340 000 zł z odsetkami ustawowymi od dnia doręczenia pozwanemu operatu szacunkowego.

Wyrokiem z dnia z dnia 12 lutego 2014 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo oraz zasądził od B. G. i J. P. (1) na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 3 600 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że nieruchomości położona w W., przy ul. (...) stanowiła własność R. P.. Spadek po R. P. nabyła żona M. P. w 1/4 części spadku oraz dzieci M. K. i J. P. (2) po 3/8 części spadku każde z nich. Spadek po M. P. nabyły dzieci M. K. i J. P. (2) po 1/2/ części spadku każde z nich. Spadek po J. P. (2) nabyła żona J. P. (1) w całości. Spadek po M. K. nabył B. G..

Orzeczeniem administracyjnym z dnia 30 maja 1961 r. Prezydium Rady Narodowej (...) W. w jego punkcie 1 odmówiło J. P. (2)

i M. K. prawa własności czasowej do części gruntu o powierzchni 559 m² pochodzącej z nieruchomości przy ul. (...) oraz stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na gruncie przechodzą na własność Państwa. Na podstawie punktu 2 tego orzeczenia prawo do połowy działki gruntu

o powierzchni 373 m² przyznano na 80 lat J. P. (2). Samorządowe Kolegium odwoławcze decyzją z 26 lutego 2007 r. stwierdziło nieważność w.w. orzeczenia w zakresie jego punktu 1. Decyzją Prezydenta (...) W. z 14 stycznia 2009 r. orzeczono o ustanowieniu na 99 lat prawa użytkowania wieczystego gruntu w udziale wynoszącym o, (...) gruntu położonego przy ul. (...) oznaczonego jako działka ewidencyjna nr (...) z obrębu (...) na rzecz J. P. (1) w o,04145 części i B. G. w o,04145 części. Odmówiono w.w. osobom ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym o, (...) do przedmiotowego gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali mieszkalnych nr (...) znajdujących się w budynku mieszkalnym położonym na gruncie. Wskazane lokale mieszkalne zostały sprzedane w wyniku decyzji Naczelnika Dzielnicy W. Prawa P. zezwalających na wyodrębnienie i sprzedaż tych lokali.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzjami z 31 stycznia 2012 r. stwierdziło, że decyzje Naczelnika Dzielnicy W. P. orzekające o sprzedaży w.w. lokali zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić ich nieważności z powodu wywołania nieodwracalnych skutków prawnych.

Wartość sprzedanych lokali według ich stanu na datę wydania decyzji

o ich wyodrębnieniu i sprzedaży, a według cen aktualnych (przy uwzględnieniu obciążenia tych lokali przymusowym prawem najmu) wynosi 2 680 000 zł.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o złożone przez powodów dokumenty oraz opinię biegłego sądowego.

Sąd Okręgowy uznał, że powództwo podlega oddaleniu.

Swoje roszczenia powodowie opierali o wadliwe decyzje w przedmiocie sprzedaży lokali. Jednak w ocenie Sądu Okręgowego szkoda powodów polegająca na utracie możliwości zwrotu nieruchomości w naturze nie była bezpośrednią konsekwencją owych decyzji. Zdarzeniem pozostającym w normalnym związku przyczynowym ze szkodą powodów była wadliwa decyzja odmawiająca przyznania poprzednikowi prawnemu powodów prawa własności czasowej do części nieruchomości (punkt 1 orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej (...). W. z dnia 30 maja 1961 r.). Późniejsze decyzje o sprzedaży lokali takim zdarzeniem być nie mogły. Dopiero następująca po nich czynność prawna sprzedaży lokalu mieszkalnego stanowiła ewentualnie dalsze zdarzenie szkodzące. Decyzja administracyjna o sprzedaży lokalu miała swoje pierwotne źródło w ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach o osiedlach (później ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości), rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie sprzedaży przez Państwo budynków z równoczesnym oddaniem działek w użytkowanie wieczyste (później rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami) oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie trybu oddawania w użytkowanie wieczyste terenów państwowych i sprzedaży położonych na nich budynków. Przepisy te wprowadzały wymóg poprzedzenia umowy sprzedaży decyzją administracyjną o oddaniu terenu w użytkowanie wieczyste i o sprzedaży lokalu. Jednakże z samej decyzji nie wynikał dla stron jakikolwiek skutek w sferze ich praw majątkowych. Decyzja ta stanowiła wyłącznie potwierdzenie, iż lokal jest sprzedawany zgodnie z celami ustawy i na rzecz osoby posiadającej odpowiednie uprawnienia. Nie można decyzji tej przypisywać mocy sprawczej, utożsamiać jej ze zdarzeniem wywołującym szkodę w majątku powodów. Wydanie tej decyzji stanowiło konieczny akt, fazę przygotowawczą poprzedzającą zawarcie umowy sprzedaży i ustanowienia użytkowania wieczystego. Decyzja ta wyrażała gotowość organu administracji do zawarcia umowy i jednocześnie deklarowała zgodność zamierzonej sprzedaży z przepisami prawa. Zawarcie umowy bez poprzedzającej ją decyzji administracyjnej skutkowałoby nieważnością umowy. Jednakże dopiero sama umowa rodziła skutki cywilnoprawne, które następowały z mocy umowy, a nie z mocy kwestionowanych decyzji.

Powyższe prowadziło Sąd do wniosku, iż pomiędzy zakwestionowanymi decyzjami – wydanymi z naruszeniem prawa, a szkodą powódki w postaci utraty prawa własności lokali nie zachodzi ani logiczny ani adekwatny związek przyczynowy, który mógłby skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa.

W ocenie Sądu Okręgowego zdarzeniem wywołującym szkodę w majątku powodów było wydanie decyzji z 30 maja 1961 r. Tylko pomiędzy tą decyzją a sprzedażą lokali daje się zauważyć związek przyczynowy. Do czasu rozpoznania wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu budynki pozostawały własnością przedwojennych właścicieli. Zatem to właśnie ta decyzja stanowiła pierwotne źródło szkody.

Późniejsze decyzje zezwalające na sprzedaż lokali nie zmieniały w żadnym zakresie sytuacji prawnej wytworzonej przez wadliwą decyzję z 1961 r. i nie pozbawiały poprzednich właścicieli bądź ich następców prawnych własności części budynku i praw do gruntu, zatem decyzje te nie mogą być podstawą naprawienia szkody w trybie art. 160 k.p.a. Nie wyrządzały dodatkowej szkody, stanowiły następstwo wydania decyzji dekretowej. Nie jest bowiem możliwe, aby wcześniejszy skutek pozbawienia osób uprawnionych prawa własności mógł ponownie nastąpić wskutek wydania decyzji o sprzedaży lokali. Wydanie wadliwej decyzji dekretowej umożliwiło wystąpienie skutku w postaci wydania decyzji sprzedażowych.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, już w dacie rozpoznania wniosku dekretowej decyzją Prezydenta (...). W. z dnia z 14 stycznia 2009 r.

w części, w jakiej odmówiono powodom osobom ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego w udziale wynoszącym o, (...) do przedmiotowego gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali mieszkalnych nr (...) znajdujących się w budynku mieszkalnym położonym na gruncie powodowie znali definitywnie rozmiar szkody wywołanej przez decyzję z 1961 r.

Mając to na uwadze i uznając, iż pomiędzy utratą własności lokali z udziałami w części wspólnej nieruchomości, a wskazanymi decyzjami sprzedażowymi nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy, Sąd Okręgowy oddalił powództwo na podstawie art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 k.p.a.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c.

Od wyroku tego apelację wnieśli powodowie.

Zaskarżając wyrok w całości podnieśli zarzuty:

- naruszenia prawa materialnego – art. 361 w zw. z art. 363 k.c., art. 160 k.p.c., art. 5 ustawy o zmianie k.c. z 17 czerwca 2004 r. oraz art. 7 dekretu (...) z 1945 r., art. 15 w zw. z art. 20 ustawy z 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, a także naruszenie art. 160 § 6 k.p.a. w zw. z art. 5 powołanej ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie k.c.

- naruszenie prawa procesowego – art. 102 k.p.c. w zw. z art. 98 § 1 i 3 k.p.c.; art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 217 § 1 i 2 k.p.c. i art. 328 § 2 k.p.c.

Wnieśli o zmianę zaskarżonego wyroku i zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powodów po 1 340 000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 4 lipca 2013 r. do dnia zapłaty oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powodów kosztów procesu ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania za obie instancje.

Na podstawie art. 381 k.p.c. w zw. z art. 287 k.p.c. oraz art. 240 k.p.c. i art. 154 u.g.n. wnieśli o opatrzenie wzmianką aktualizacyjną opinii biegłego sądowego S. O. z 14 listopada 2013 r.

Sąd Apelacyjny uzupełnił postępowanie dowodowe i zlecił biegłemu sądowemu aktualizację opinii oraz zważył co następuje:

Apelacja była usprawiedliwiona, z niewielką tylko korektą co do należności odsetkowej.

Zasadniczą kwestią w sprawie było, czy dochodzona przez powodów szkoda pozostawała w adekwatnym związku przyczynowym z wadliwymi decyzjami administracyjnymi – decyzjami sprzedażowymi lokali.

W rozpoznawanej sprawie powodowie jako zdarzenie wyrządzające szkodę wskazali decyzje administracyjne o sprzedaży lokali, których niezgodność z prawem została następnie stwierdzona, a w konsekwencji niemożność uzyskania prawa własności sprzedanych lokali oraz użytkowania wieczystego części gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom tych lokali.

W uchwale z dnia 21 marca 2003 r. III CZP 6/03 (OSNC 2004/1/4), na którą powołał się Sąd Najwyższy w sprawie I CSK 665/11, dotyczącej między innymi kwestii związku przyczynowego pomiędzy szkodą wynikłą z niezaspokojenia uprawnienia do przyznania prawa wieczystej dzierżawy gruntu objętego działaniem dekretu (...), a wydaniem rażąco naruszającej prawo decyzji o odmowie uwzględnienia wniosku złożonego na podstawie art. 7 dekretu - Sąd Najwyższy stwierdził, że o istnieniu takiego związku rozstrzyga ocena całokształtu okoliczności sprawy, mających znaczenie w świetle uregulowania zawartego w art. 361 § 1 k.c. Wskazał, że zgodnie z art. 7 dekretu (...) na Państwie ciążył obowiązek przyznania byłym właścicielom nieruchomości, na ich wniosek, własności czasowej (użytkowania wieczystego) gruntu, jeżeli nie zachodziły przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu. Niewykonanie tego obowiązku przez Państwo było niewykonaniem zobowiązania powodującym szkodę w majątku wierzyciela-

byłego właściciela nieruchomości, w postaci nie wejścia do jego majątku prawa użytkowania wieczystego. Późniejsze stwierdzenie nieważności takiej decyzji eliminowało ją z obrotu *ex tunc*, co otwierało drogę do ponownego rozpoznania wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego i mogło doprowadzić do ustanowienia takiego prawa, a tym samym do wykonania zobowiązania przez Państwo i zlikwidowania wskazanej wyżej szkody.

Jeżeli natomiast decyzja o odmowie przyznania własności czasowej nie została w okresie późniejszym wyeliminowana z obrotu, gdyż wywołała trwałe skutki prawne z powodu np. skutecznej sprzedaży lokali w budynku na tej nieruchomości osobom trzecim i w wyniku tego, zgodnie z art. 156 § 2 w zw. z art. 158 § 2 k.p.a., organ administracyjny działając w trybie nadzoru mógł jedynie poprzestać na stwierdzeniu, że została ona wydana z naruszeniem prawa - nie otwierała się już możliwość ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości, która została zbyta wraz z lokalami mieszkalnymi. W konsekwencji Państwo definitywnie już nie wykonało swojego zobowiązania powodując stratę w postaci nieuzyskania prawa własności sprzedanych lokali i prawa użytkowania wieczystego związanego z nimi gruntu.

Jeżeli uprawniony dochodził wyrównania tej szkody, to o tym, czy i ewentualnie w jakim zakresie jego powództwo było uzasadnione decyduje istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy tym uszczerbkiem, a niezgodną z prawem decyzją administracyjną, przy czym konieczne jest także istnienie takiego związku między ogniwami pośrednimi, również tymi, które zostały wskazane w uzasadnieniu decyzji jako podstawa ustalenia, że wadliwa decyzja administracyjna wywołała nieodwracalne skutki. A o tym, czy taki związek zachodzi rozstrzyga ocena całokształtu okoliczności rozpoznawanej sprawy.

Ta trafna konstatacja została rozwinięta w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r. (I CSK 637, Lex nr 1324951), który stwierdził, że skutek wsteczny decyzji stwierdzającej nieważność decyzji pierwotnej, na zasadzie pewnej fikcji przypisywanej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji wydanej w zwykłym postępowaniu jurysdykcyjnym sprawił, że wobec nieuchylenia dekretu o gruntach (...), powód znalazł się w takiej sytuacji, że ponownego rozpoznania wymagał wniosek złożony przez jego poprzedników prawnych o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu, przy założeniu, iż na powrót przysługuje mu własność budynku posadowionego na nim.

Z tożsamyh przyczyn w wyroku z 23 września 2009 r. (I CSK 96/09, Lex nr 584193), Sąd Najwyższy stwierdził, że stwierdzenie przed 1 września 2004 r. nieważności orzeczenia administracyjnego odmawiającego uwzględnienia wniosku zgłoszonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach (...), otwiera możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego wobec Skarbu Państwa dopiero wtedy, gdy po ponownym rozpatrzeniu tego wniosku gmina odmówi ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu (art. 7 ust. 1 lub ust. 4 dekretu o gruntach (...)), a w wyroku z 13 października 2010 r., I CSK 25/10 (Lex nr 1089036); Sąd Najwyższy przyjął, że dopiero nieprzyznanie wnioskodawcy gruntu zamiennego zgodnie z art. 7 ust. 4 dekretu o gruntach (...) otwiera drogę do dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa na podstawie art. 160 k.p.a.

Należy zasadniczo zgodzić się z zaprezentowanym stanowiskiem judykatury.

Skoro zatem organ administracyjny odmówił przyznania powodom własności części lokali oraz użytkowania wieczystego związanej z nimi części gruntu wskazując, iż stało się tak dlatego, że lokale te zostały skutecznie sprzedane osobom trzecim, na rzecz których ustanowiono też w odpowiedniej części użytkowanie wieczyste gruntu, to okoliczność ta powinna zostać oceniona przez Sąd badający istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy bezprawną decyzją o sprzedaży lokali, a szkodą powodów polegającą na odmowie przyznania im prawa własności do sprzedanych już lokali oraz prawa użytkowania wieczystego do związanej z nimi części gruntu.

Skoro we właściwych postępowaniach administracyjnych uznano powodów za właścicieli budynku i stronę poszkodowaną stwierdzając, że decyzje sprzedażowe lokali wydano z rażącym naruszeniem prawa. Decyzje te wiązały sąd cywilny.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2014 r. (I CSK 474/13, Lex nr 1532933) przypomniano, że jeżeli do stwierdzenia nieważności decyzji kończącej postępowanie o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości doszło przed 1 września 2004 r., a zatem w okresie obowiązywania art. 160 k.p.a., to w uchwale pełnego składu

Izby Cywilnej z 31 marca 2010 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7- 8, poz. 75), Sąd Najwyższy wyjaśnił, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. W świetle art. 160 § 1 k.p.a. możliwość żądania naprawienia szkody otwiera się wprawdzie dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej, niemniej jednak jej źródłem jest wyłącznie wydanie decyzji wadliwej. Ostateczna decyzja nadzorcza stwierdza jedynie ziszczenie się koniecznej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 k.p.a., a jej wydanie, jako działanie legalne i przywracające stan zgodny z prawem, nie może być uznane za element zdarzenia, z którym związane jest powstanie zobowiązania do naprawienia szkody.

Stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w sprawie o przyznanie prawa własności czasowej nieruchomości powoduje, że konieczne staje się rozpoznanie na nowo wniosku dekretowego. Zarazem wydanie takiego rozstrzygnięcia oznacza, że - w ocenie właściwego organu administracji - po wydaniu decyzji pierwotnej decyzji, w obrocie prawnym nie wystąpiły takie zdarzenia, które by utrwały spowodowane nią skutki i wykluczały ich odwrócenie, uniemożliwiając zarazem merytoryczne rozpoznanie wniosku o przyznanie jej prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do całego gruntu należącego do nieruchomości. Zasadność tego stanowiska nie może podlegać ocenie w postępowaniu przed sądem powszechnym, choć pośrednio nie sposób tej oceny uniknąć w związku z rozważaniem kwestii zdarzenia, z którego wynika szkoda powódki i związku przyczynowego między nim i szkodą. Decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji na zasadzie pewnej fikcji prawnej przypisuje się skutek wsteczny (działanie *ex tunc*), co w okolicznościach sprawy musiałoby prowadzić do przyjęcia, że do czasu rozpoznania na nowo wniosku, wnioskodawcy pozostają właścicielami całego budynku na danej nieruchomości, niezależnie od tego, że pewne lokale w nim uzyskały już wcześniej status samodzielnych nieruchomości lokalowych, z których własnością związany został stosowny udział w użytkowaniu wieczystym gruntu. Osoby trzecie nabyły własność tych lokali zanim doszło do wydania nieważnościowej decyzji nadzorczej. Zarazem, organ administracji właściwy w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w sprawie o przyznanie prawa własności czasowej gruntu nie zakwalifikował wydania decyzji administracyjnych o sprzedaży dotychczasowym najemcom lokali w budynku wraz z oddaniem im w odpowiednim udziale gruntu w użytkowanie wieczyste, jako zdarzenia powodującego nieodwracalne skutki prawne. Przyjął zatem, że skutki te mogą być odwrócone przez stwierdzenie nieważności decyzji pierwotnej, a pogląd ten został przez organ administracji wyrażony z odwołaniem się do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96 (ONSA 1997, Nr 2, poz. 49).

Ponowne rozpoznanie wniosku powinno zatem doprowadzić do przyznania prawa, którego ekspektatywę utracili wnioskodawcy z momentem, gdy została wydana pierwotna decyzja.

Skoro jednak ponowne rozstrzygnięcie o istocie sprawy skutkowało, że organ administracji tylko w części uwzględnił pierwotny wniosek, a w części odmówił jego uwzględnienia, to znaczy, że powodowie dowiedzieli się, że nie uzyskają prawa użytkowania wieczystego do udziału we własności gruntu, który już wcześniej, w związku z umowami zawartymi w wykonaniu decyzji zezwalających na wyodrębnienie i sprzedaż lokali, został związany z prawami odrębnej własności lokali ustanowionymi w budynku na danej nieruchomości. Zarazem w kolejnych decyzjach nadzorczych dotyczących sprzedaży lokali potwierdzono powodom przymiot strony i stwierdzono, że wydano te decyzje z naruszeniem prawa, to Sąd powszechny w sprawie o odszkodowanie za szkodę polegającą na nieuzyskaniu prawa użytkowania wieczystego gruntu w następstwie realizacji roszczeń przewidzianych dekretem o gruntach (...) może samodzielnie ocenić, w którym momencie szkoda ta powstała i które ze wskazanych przez powoda, a mających miejsce w różnym czasie zdarzeń, było jej źródłem. Uznał, że wyodrębnienie własności i sprzedaż lokali najemcom pozostaje w normalnym związku przyczynowym z wcześniejszą decyzją odmawiającą przyznania jej prawa własności czasowej do gruntu z nieruchomości przy ul. R., wydaną na podstawie art. 7 dekretu o gruntach (...), a w efekcie także ze szkodą w tej postaci, której naprawienia się domaga.

Ostatecznie, w uchwale z dnia 21 sierpnia 2014 r. (III CZP 49/14, OSNC 2015/5/60) Sąd Najwyższy stwierdził wprost, że jeżeli stwierdzono nieważność decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i

użytkowaniu gruntów na obszarze (...). (...) (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody może być także wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości.

Przypomniał, że w doktrynie i w judykaturze przyjmuje się zgodnie, że decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność decyzji wydanej na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. eliminuje ją z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc* (por.m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2012 r., I CSK 160/12, nie publ.), co stwarza stan fikcji, jakby w ogóle nie została ona wydana (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2011 r., I CSK 642/10, nie publ.). W orzecznictwie Sądu Najwyższego, poczynając od wyroku z dnia 27 listopada 2002 r. I CKN 1215/00 (OSP 2004, nr 1, poz. 3), uznawano, że źródłem szkody byłego właściciela nieruchomości (jego następców prawnych) jest wadliwa decyzja o odmowie przyznania prawa własności czasowej, której nieważność stwierdzono w postępowaniu nadzorczym. Pojawiające się wątpliwości, czy powstanie szkody powinno się wiązać dopiero z wydaniem decyzji nadzorczej stwierdzającej wadliwość decyzji, usunęła uchwała pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), w której przyjęto, że wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej - jako zgodnej z prawem - nie może być uznane za zdarzenie, z którym związane jest zobowiązanie do naprawienia szkody.

Wskazał, że w postanowieniu z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 129/09 ("Palestra" 2011, nr 11-12, s. 111) Sąd Najwyższy stwierdził m.in., że odmowa przyznania własności czasowej każdorazowo zwiększa prawdopodobieństwo rozporządzenia nieruchomością, co może prowadzić do utraty własności przez poszkodowanych decyzją odmowną. W związku z tym uznał, że pomiędzy każdym z tych ogniw w łańcuchu przyczynowym, w tym także między pierwszym i ostatnim, może istnieć normalny związek przyczynowy. W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2012 r., I CSK 665/11, przyjęto, że odpowiedzialność cywilną uzasadnia taki związek przyczynowy wieloczołowy, w którym między poszczególnymi ogniwami zachodzi normalna zależność przyczynowa, co oznacza, iż każde ogniwo tego związku podlega ocenie z punktu widzenia przyczynowości adekwatnej. Jeżeli ten test z punktu widzenia przyczynowości adekwatnej wypada pozytywnie, to można przyjąć, że normalny związek przyczynowy zachodzi również wtedy, gdy pewne zdarzenie stworzyło warunki powstania innych zdarzeń, z których dopiero ostatnie stało się bezpośrednią przyczyną szkody.

Sąd Najwyższy zaakceptował stanowisko zajęte w powołanych orzeczeniach, co prowadziło go do wniosku, że jeżeli stwierdzono nieważność decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej, źródłem szkody poniesionej przez byłego właściciela nieruchomości (jego następców prawnych) może być także wydana z naruszeniem prawa decyzja zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości.

To stanowisko zostało zaakceptowane m.in. w późniejszym wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2014 r., I CSK 613/13 (LEX nr 1548234) oraz innych judykatach Sądu Najwyższego, a odmienny pogląd wyrażony w jednym z orzeczeń (z 30 września 2015 r.), nie jest przekonywający i uznać należy go za odosobniony.

Powodowie określili swoją szkodę, jako uszczerbek w majątku, który polegał na utracie części należącego do jej poprzedników prawnych budynku - lokali mieszkalnych i utracie możliwości ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego związanego z tymi lokalami. Źródła szkody upatrywali w wydaniu decyzji o sprzedaży lokali w przedmiotowym budynku. Wskazali także na ciąg zdarzeń poprzedzających ich wydanie, jako tworzący warunki do powstania szkody, jak i ciąg zdarzeń późniejszych, które doprowadziły do wydania decyzji potwierdzających bezprawność decyzji o sprzedaży lokali, co otworzyło im drogę do skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

Przyjęcie w tych warunkach, że wyodrębnienie własności i sprzedaż lokali najemcom pozostaje w normalnym związku przyczynowym z wcześniejszą decyzją odmawiającą powodom przyznania prawa własności czasowej do gruntu z nieruchomości, a w efekcie także ze szkodą, której naprawienia domagali się powodowie, było w pełni usprawiedliwione. Takie stanowisko przyjmuje Sąd Apelacyjny.

Szkodę ustalono stosownie do art. 361 i art. 363 § 2 k.p.c., uwzględniając także obciążenie lokali szczególnym trybem najmu, a o odsetkach za opóźnienie orzeczono stosownie do art. 481 k.c.

Zasadniczo reguła z art. 363 § 2 nie wyklucza zastosowania art. 455 i art. 481 k.c., chyba, że późniejsze wyliczenie szkody jest znacząco wyższe od wcześniejszego; wówczas preferowana winna być zasada z art. 363 § 2 k.c., aby uprawniony nie był nienależnie wzbogacony.

W realiach sprawy za datę ustalenia szkody i początek biegu należności odsetkowej należało przyjąć datę ustalenia szkody przez Sąd pierwszej instancji.

Biegły sporządzając aktualizację opinii ustalił szkodę na datę późniejszą i była ona nieznacznie mniejsza, niż wcześniejsza. Zarazem ostatecznie strona powodowa popierała apelację w wersji pierwotnej i z odsetkami ustawowymi od daty pierwotnego ustalenia wysokości szkody i to stanowisko było usprawiedliwione.

Przy czym Sąd Apelacyjny oddalił żądanie w zakresie odsetek ustawowych za okres sprzed daty wyrokowania przez Sąd Okręgowy, albowiem uznał, że ustalenie szkody nastąpiło na datę zamknięcia rozprawy przez Sąd pierwszej instancji.

Z tych względów, na podstawie art. 385 i art. 386 § 1 k.p.c. Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.

O kosztach procesu za obie instancje Sąd orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. oraz art. 108 § 1 k.p.c. i art. 391 k.p.c. obciążając nimi pozwany Skarb Państwa – Wojewodę (...). Uwzględnił przy tym częściowe zwolnienie powodów od kosztów sądowych. Nakazał także zwrot na rzecz Sądu Apelacyjnego przez pozwanego części pokrytych tymczasowo wydatków sądowych.