

***Sygn. akt I ACa 87/16***

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

***Dnia 4 kwietnia 2017 r.***

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Jerzy Paszkowski (spr.)

Sędziowie: SA Katarzyna Polańska - Farion

SO (del.) Bożena Miśkowiec

Protokolant: protokolant sądowy Joanna Mikulska

po rozpoznaniu w dniu 4 kwietnia 2017 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa J. K. (1) i M. Z.

przeciwko Skarbowi Państwa - (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 22 października 2015 r., sygn. akt I C 196/15

***uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Okręgowemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego.***

Bożena Miśkowiec Jerzy Paszkowski Katarzyna Polańska - Farion

Sygn. akt I ACa 87/16

## UZASADNIENIE

W pozwie z 26 lutego 2015r. powodowie M. Z. i J. K. (1) wnieśli na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. o zasądzenie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez (...) na rzecz powodów kwoty po 89.430 zł. wraz z odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za szkodę powstałą w związku z wydaniem z naruszeniem prawa decyzji administracyjnej z dnia 25 września 2013r. o sprzedaży lokalu nr (...) i decyzji z dnia 24 kwietnia 2013r. o sprzedaży lokalu nr (...), w budynku przy ul. (...) w W.. Powodowie wnieśli także o zasądzenie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany Skarb Państwa, reprezentowany przez (...), zastępowany przez (...), wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie od każdego z powodów na rzecz pozwanego kosztów postępowania. Pozwany zakwestionował powództwo co do zasady, jak i wysokości. Pozwany podniósł zarzut przedawnienia.

Wyrokiem z dnia 22 października 2015 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo w całości i zasądził od powodów na rzecz pozwanego Skarbu Państwa – (...) kwoty po 3600 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Powyższe rozstrzygnięcie zostało wydane po dokonaniu następujących ustaleń faktycznych i prawnych:

Nie było sporne między stronami, że powodowie są jednymi ze spadkobierców dawnych właścicieli nieruchomości położonej w W. przy ul. (...). Obecnie nieruchomość składa się z dwóch części tj. nieruchomości niezabudowanej, dla której prowadzona jest księga wieczysta o numerze (...) oraz nieruchomości zabudowanej, dla której prowadzona jest księga wieczysta o numerze (...).

Przedmiotowa nieruchomość została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. W./Dz. U. nr 50, poz. 279/ i przeszła na własność Gminy (...) W., a od 1950 roku z chwilą likwidacji gmin na własność Skarbu Państwa.

Poprzednicy prawni powodów złożyli wniosek o przyznanie im prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości. Orzeczeniem administracyjnym Prezydium Rady Narodowej numer (...) z dnia 25 sierpnia 1955 roku odmówiono przyznania prawa własności czasowej do w/w nieruchomości gruntowej. Orzeczenie zostało utrzymane w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej nr (...). (...) z dnia 14 października 1955 r.

Dnia 29 grudnia 1988r. została wydana decyzja o sprzedaży lokalu nr (...) w przedmiotowym budynku na rzecz S. i J. małżeństwa S., a 20 grudnia 1978 r. została wydana decyzja o sprzedaży lokalu nr (...) w przedmiotowym budynku na rzecz K. i K. małżeństwa A.. Na podstawie przedmiotowych decyzji zostały zawarte umowy sprzedaży w/w lokali mieszkalnych.

Decyzją z 12 sierpnia 1999 roku Prezes (...) stwierdził nieważność decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej nr (...). (...) z dnia 14 października 1955r. (k-22). Decyzja ta została utrzymana w mocy orzeczeniem Prezesa (...) z 19 stycznia 2000 r.

Decyzją z 8 marca 2006 r. (...) w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej ustanowił na tej nieruchomości prawo użytkowania wieczystego na rzecz spadkobierców dawnych właścicieli nieruchomości, w tym na rzecz powodów. W odniesieniu zaś do nieruchomości zabudowanej, decyzją z 8 marca 2006r. (...) ustanowił na tej nieruchomości prawo użytkowania wieczystego udziału wynoszącego o, (...) części gruntu oraz własności lokalu mieszkalnego nr (...), na rzecz spadkobierców dawnych właścicieli nieruchomości, w tym na rzecz powodów. Jednocześnie odmówiono przyznania prawa użytkowania do pozostałej części nieruchomości zabudowanej ze względu na to, że lokale o numerach (...) i lokal nr (...) zostały sprzedane na rzecz najemców.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z 24 kwietnia 2013 r. stwierdziło, że decyzja Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami (...) D. (...) z 29 grudnia 1988r. o sprzedaży lokalu nr (...) została wydana z naruszeniem prawa. Z kolei decyzją z 25 września 2013r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że decyzja Naczelnika Urzędu Dzielniczowego (...) z 20 grudnia 1976 r. o sprzedaży lokalu nr (...) została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Jednocześnie w obu przypadkach Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. uznało, że w odniesieniu do zaskarżonych decyzji nastąpiły nieodwracalne skutki prawne, dlatego też nie można stwierdzić nieważności zaskarżonych decyzji.

Powyższy stan faktyczny nie był sporny między stronami i został ustalony w oparciu o dokumenty złożone do akt sprawy. Zgłoszony wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego nie miał znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

Zdaniem Sądu Okręgowego powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie.

Powodowie w niniejszym postępowaniu dochodzą odszkodowania, gdyż nie uzyskali własności lokali mieszkalnych nr (...) w budynku przy ul. (...) w W. oraz związanych z własnością lokali udziałów w nieruchomości wspólnej. Powstanie szkody powodowie wywodzą z decyzji o sprzedaży lokali, które to decyzje zostały uznane za wydane z naruszeniem prawa.

Podstawą formalnoprawną dochodzonego w niniejszej sprawie roszczenia jest art. 160 § 1 k.p.a. Zgodnie z jego brzmieniem stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji służy roszczenie o odszkodowanie, chyba, że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Przepis ten został uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) z dniem 1 września 2004 r., ale mimo zmiany regulacji i uchylecia przepisu art. 160 k.p.a., zgodnie z brzmieniem art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., będzie on miał zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, gdyż do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe w brzmieniu obowiązującym do dnia jej wejścia w życie. Akty nacjonalizacyjne wydane zostały przed dniem 1 września 2004 r., czyli przed uchyleciem art. 160 k.p.a., a to implikuje przyjęcie przez Sąd za podstawę prawną żądania zgłoszonego przez powodów, właśnie uchylone przepisy art. 160 k.p.a. Zgodnie z art. 5 ustawy z 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1692) wprowadzającej nowe regulacje dotyczące odpowiedzialności za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem władzy publicznej, zmiany nią wprowadzone nie mają zastosowania do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy. W tym zakresie stosuje się bowiem przepisy art. 417, 419, 420, 420<sup>1</sup> k.c. oraz art. 153, 160, 161 § 5 k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 lipca 2005 r., IV CK 52/05). Ostatecznie kwestię tę przesądził Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu z dnia 31 marca 2011 roku wskazując, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 01 września 2004 roku, 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., a zatem z pominięciem administracyjnego trybu dochodzenia odszkodowania (III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75).

Zgodnie z brzmieniem art. 160 § 2 k.p.a. do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego.

Przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej jest powstanie szkody oraz istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem, które ją wywołało. Punktem wyjścia przy badaniu istnienia normalnego związku przyczynowego jest ustalenie, czy fakt wskazany jako przyczyna szkody stanowi *conditio sine qua non* jej wystąpienia, tj. czy szkoda nastąpiłaby również wtedy, gdyby nie doszło do wydania decyzji niezgodnej z prawem oraz czy zaistniała szkoda jest normalnym następstwem zdarzenia wskazanego jako jej przyczyna.

Zdaniem Sądu niezasadne jest przyjęcie przez powodów, że źródłem szkody są decyzje sprzedażowe z 1976 i 1988 roku, zaś roszczenie powstało w 2013 roku z chwilą stwierdzenia, że zostały wydane z naruszeniem prawa. Roszczenie odszkodowawcze powodów powstało już w dacie, w której stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji dekretowej, a więc 19 stycznia 2000 r. W tej bowiem dacie zostały spełnione wszystkie przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa: zdarzenie szkodzące w postaci wydania decyzji dekretowej, szkoda w postaci niemożności uzyskania własności lokali nr (...) oraz związanych z własnością lokali udziałów w nieruchomości wspólnej, związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem szkodzącym a szkodą – stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej w postępowaniu nadzorczym (tak w uchwale Sądu Najwyższego z 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015/5/60).

Dlatego też za skuteczny należało uznać zarzut pozwanego przedawnienia roszczenia w odniesieniu do roszczenia wywodzonego z okoliczności wydania decyzji dekretowej z dnia 25 sierpnia 1955 r., następnie unieważnionej. W tym zakresie bowiem trzyletni termin przedawnienia roszczenia rozpoczął bieg z dniem wydania decyzji nadzorczej, a więc od dnia 19 stycznia 2000 r., zaś pozew o przyznanie odszkodowania został złożony dopiero 21 lutego 2015 r. Rozpatrując natomiast podniesiony w tym zakresie zarzut przedawnienia w kontekście nadużycia prawa, w pierwszej kolejności przywołać należy, że w myśl art. 5 k.c. nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno - gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony. Należy podkreślić, iż w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego i poglądów doktryny możliwe jest przyjęcie, iż podniesienie zarzutu przedawnienia jest nadużyciem prawa podmiotowego (tak Sąd Najwyższy m.in. w uchwale z dnia 10 marca 1993 roku, sygn. akt III CZP 8/93, OSP z 1993 roku, Nr 12, poz. 244 i w wyroku z dnia 15 lipca 1999 roku, sygn. akt II UKN44/99,

OSNAPiUS z 2000 roku, Nr 21, poz. 798). Również w wyroku z dnia 27 czerwca 2001 r. (II CKN 604/2000, OSNC z 2002 roku, Nr 3, poz. 32) Sąd Najwyższy stwierdził, iż sąd wyjątkowo może nie uwzględnić zarzutu upływu terminu przedawnienia roszczenia - także wynikającego ze stosunku pomiędzy przedsiębiorcami - jeżeli jego podniesienie przez pozwanego jest nadużyciem prawa. Dla uznania zarzutu przedawnienia za nadużycie prawa istotne znaczenie mają przyczyny opóźnienia w dochodzeniu roszczenia, w szczególności za usprawiedliwienie tego opóźnienia uważa się naganne postępowanie dłużnika.

Zdaniem Sądu, przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy uznać, iż nie istnieją podstawy do przyjęcia, iż pozwany dopuścił się nadużycia prawa podmiotowego. Ustalony przez Sąd stan faktyczny, który, co istotne, nie był kwestionowany przez strony, świadczy w sposób jednoznaczny o tym, iż nie można przypisać zachowaniu pozwanego odpowiedzialności za skutek w postaci przedawnienia się roszczenia mającego swoje źródło w decyzji z dnia 25 sierpnia 1955 r. Nie można bowiem przyjąć, by powstrzymanie się powodów z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych było podyktowane obiektywnymi okolicznościami związanymi z realnymi szansami na zwrot nieruchomości bądź też uzyskiwaniem ze strony organów administracji takich zapewnień, obietnic bądź błędnych informacji czy pouczeń.

Zresztą utrwalona linia orzecznicza wykształcona na tle tego rodzaju spraw sprzeciwia się uznawaniu przewlekłości postępowania w przedmiocie ponownego rozpoznania wniosku dekretowego jako szczególnej okoliczności przemawiającej za przyjęciem koncepcji nadużycia prawa przez podniesieniem zarzutu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego z uwagi na to, że owa przewlekłość nie pozostaje w związku z zaniechaniem dochodzenia odszkodowania w terminie, a art. 160 § 6 k.p.a. nie różnicuje przypadków stwierdzenia nieważności, co skutkuje koniecznością ponownego rozpoznania wniosku dekretowego i stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa w zakresie momentu, od którego ma być liczony termin przedawnienia (tak min. Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 stycznia 2009 r., I ACa 626/08, nie publ.).

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 i 99 k.p.c. w zw. z § 6 pkt 6 i Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. nr 163, poz. 1348 ze zm.).

Apelację od tego wyroku wnieśli powodowie zaskarżając go w całości i zarzucając:

I. Naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

1. art. 361 § 1 k.c., poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że między szkodą poniesioną przez powodów a decyzjami administracyjnymi z dnia 25 września 2013 r. o sprzedaży lokalu numer (...) (sygn. akt. KOC/5849/Go/12) oraz z dnia 24 kwietnia 2013 r. o sprzedaży lokalu numer (...) (sygn. akt KOC/5819/Go/12) wydanymi przez Naczelnika Urzędu Dzielnicowego W. O. nie zachodzi normalny związek przyczynowy, podczas gdy szkoda powodów pozostaje w normalnym związku przyczynowym z ww. decyzjami.

2. art. 160 § 1 k.p.a., poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż źródłem szkody powodów nie były decyzje administracyjne z dnia 25 września 2013 r. o sprzedaży lokalu numer (...) (sygn. akt. KOC/5849/Go/12) oraz z dnia 24 kwietnia 2013 r. o sprzedaży lokalu numer (...) (sygn. akt KOC/5819/Go/12) wydane przez Naczelnika Urzędu Dzielnicowego W. O., podczas gdy ww. decyzje stanowią źródło szkody w postaci niezyskania własności lokali wraz z prawami związanymi.

3. art. 160. § 6 k.p.a. poprzez jego zastosowanie do stanu faktycznego niniejszej sprawie i uwzględnienie zarzutu przedawnienia zgłoszonego przez pozwanego.

II. Naruszenie przepisów postępowania, tj.:

1. art. 217 § 1 w zw. z art. 227 k.p.c. polegające na oddaleniu wszystkich wniosków dowodowych powołanych przez stronę powodową, w tym w szczególności wniosku o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii

biegłego rzeczoznawcy majątkowego- specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości - na okoliczność wysokości szkody poniesionej przez każdego z powodów w związku z wydaniem z naruszeniem prawa decyzji administracyjnych o sprzedaży lokali numer (...) tj. decyzji z dnia 25 września 2013 r. i decyzji z dnia 24 kwietnia 2013 r. podczas, gdy dowody te miały istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, co w konsekwencji doprowadziło do nierozpoznania istoty sprawy.

Przy tak określonych zarzutach powodowie na podstawie art. 380 k.p.c. wnosili o rozpoznanie postanowienia Sądu pierwszej instancji oddalającego wnioski dowodowe powodów o dopuszczenie dowodów z dokumentów złożonych do akt sprawy oraz dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego- specjalisty z zakresu wyceny nieruchomości - na okoliczność wysokości szkody poniesionej przez każdego z powodów oraz przeprowadzenie zawnioskowanych dowodów przez Są drugiej instancji oraz o:

1. zmianę zaskarżonego wyroku w całości i zasądzenie na rzecz każdego z powodów kwoty 89.430 złotych wraz z odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty;
2. zasądzenie od pozwanego na rzecz każdego z powodów kosztów postępowania za obie instancje, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych., ewentualnie, na wypadek uznania przez Sąd, że zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, lub że Sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy oraz na wypadek nieuwzględnienia wniosku z pkt 1 wnosili o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego apelacja powodów zasługuje na uwzględnienie, o ile prowadzi do uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu.

U podstaw rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego było zakwestionowanie poglądu powodów, że źródłem szkody są decyzje sprzedażowe z 1976 i 1988 roku, zaś roszczenie powstało w 2013 roku z chwilą stwierdzenia, że zostały wydane z naruszeniem prawa. W ocenie Sądu roszczenie odszkodowawcze powodów powstało już w dacie, w której stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji dekretowej, a więc 19 stycznia 2000 r. W tej bowiem dacie zostały spełnione wszystkie przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa: zdarzenie szkodzące w postaci wydania decyzji dekretowej, szkoda w postaci niemożności uzyskania własności lokali nr (...) oraz związanych z własnością lokali udziałów w nieruchomości wspólnej, związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem szkodzącym a szkodą – stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej w postępowaniu nadzorczym.

Dlatego też Sąd uznał za skuteczny zarzut pozwanego przedawnienia roszczenia w odniesieniu do roszczenia wywodzonego z okoliczności wydania decyzji dekretowej z dnia 25 sierpnia 1955 roku, następnie unieważnionej decyzją nadzorczą. W tym zakresie bowiem 3 – letni termin przedawnienia roszczenia rozpoczął bieg z dniem wydania decyzji nadzorczej, a więc od dnia 19 stycznia 2000 r., zaś pozew o przyznanie odszkodowania został złożony dopiero 21 lutego 2015 r.

Stanowisko prawne Sądu Okręgowego w tym zakresie uznać należy za błędne.

Rozpatrując sprawy dotyczące odszkodowań z powołaniem się na decyzje o sprzedaży lokali jako źródło szkody, Sąd Najwyższy odszedł od koncepcji prezentowanej przez Sąd Okręgowy.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego odróżnia się dwie sytuacje, to jest sytuacje kiedy stwierdzono nieważność decyzji o odmowie przyznania własności czasowej oraz sytuację, kiedy stwierdzono wydanie decyzji z naruszeniem praw.

W przypadku stwierdzenia wydania decyzji o odmowie przyznania własności czasowej z naruszeniem prawa Sąd Najwyższy uznaje, iż decyzje o sprzedaży lokali nie mogą stanowić źródła szkody. Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji o odmowie przyznania własności czasowej, tak jak miało miejsce w niniejszej sprawie. W takiej sytuacji źródło szkody stanowią decyzje o sprzedaży lokali.

W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015/5/60, Sąd Najwyższy wyraził stanowisko, iż jeżeli stwierdzono nieważność decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (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.

Istniejące wcześniej rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego ostatecznie uporządkowała uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., sygn. akt III CZP 22/15 (OSNC 2016 nr 3, poz. 30), w której orzeczono, że:

„Jeżeli stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi przyznania prawa do gruntu 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 ze zm.), źródłem poniesionej przez niego (jego następców prawnych) szkody nie jest decyzja zezwalająca na sprzedaż lokalu w budynku położonym na nieruchomości, także w razie stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa.”

Sąd Najwyższy wskazał, że decyzja stwierdzająca nieważność decyzji ze względu na wady wskazane w art. 156 § 1 k.p.a. ma, co do zasady, charakter aktu deklaratoryjnego, obowiązującego z mocą wsteczną, ale o elementach konstytutywnych. Konsekwencje takiej decyzji nadzorczej nie ograniczają się do eliminacji decyzji z obrotu prawnego ex tunc, gdyż konieczne jest ponowne rozpoznanie sprawy. Natomiast wydanie decyzji nadzorczej stwierdzającej naruszenie prawa oznacza, że zaskarżona decyzja pozostaje w obrocie prawnym i utrzymane zostają wywołane przez nią skutki prawne. Nieodwracalność skutków prawnych nie dotyczy więc następstw wynikających z faktu wydania decyzji nieważnej, lecz z podjęcia kolejnej czynności prawnej dokonanej w związku ze skutkami decyzji obarczonej wadą nieważności. Tylko decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność umożliwia ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy, uzasadnia wydanie powtórnej decyzji dekretowej i może doprowadzić do zmian stanu prawnego nieruchomości, a w każdym razie do weryfikacji następczych względem niej czynności i zdarzeń prawnych. Stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego odmawiającego uwzględnienia wniosku dekretowego otwiera możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego wobec Skarbu Państwa wtedy, gdy po ponownym rozpatrzeniu sprawy dojdzie do odmowy ustanowienia użytkownika wieczystego gruntu, gdyż dopiero wówczas powstaje szkoda.

Odmienne przedstawia się sytuacja, gdy nadzorcza decyzja dekretowa stwierdza wydanie decyzji dekretowej z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a. w zw. z art. 156 § 2 k.p.a.). Zasada mocy wiążącej decyzji administracyjnej ma pierwszeństwo względem zasady legalizmu. Istnieje ona nadal w obrocie prawnym i pozostaje jedynym zdarzeniem sprawczym wywołującym szkodę. Konwalidacja wad decyzji dekretowej pośrednio legalizuje dalsze akty administracyjne stanowiące podstawę rozporządzeń nieruchomością podlegającą przepisom dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, w tym wadliwą decyzję lokalową. Utrzymanie ich w mocy stabilizuje sytuację prawną oraz wyznacza prejudykat odpowiedzialności odszkodowawczej. Taka relacja decyzji lokalowej względem decyzji dekretowej oznacza, że nie można jej uznać za samodzielny delikt administracyjny i źródło szkody.

Błędne zaniechanie przez Sąd I instancji oceny związku przyczynowego pomiędzy decyzjami zezwalającymi na sprzedaż lokali a szkodą powódki doprowadziło do nierozpoznania istoty sprawy. Nierozpoznanie istoty sprawy oznacza brak merytorycznego rozpoznania zgłoszonych w sprawie roszczeń (por.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 1998 r., I KKN 897/97, LEX nr 1215598). Oznacza to zaniechanie przez Sąd I instancji zbadania materialnej podstawy żądania, albo pominięcie merytorycznych zarzutów. Pojęcie istoty sprawy, o którym mowa w art. 386 k.p.c. dotyczy jej aspektu materialnego i w tej jedynie płaszczyźnie może być oceniany zarzut jej nierozpoznania (por.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2002 r., IV KKN 1298/00, LEX nr 80271). Będzie ono zachodzić wówczas, gdy sąd nie zbadał podstawy materialnej pozwu, jak też skierowanych do niego zarzutów merytorycznych i w swoim rozstrzygnięciu nie odniósł się do tego, co jest przedmiotem sprawy. W wyroku z dnia 22 kwietnia 1999 r. (II UKN 589/98 OSNP 2000/12/483, M.Prawn. 2000/9/549) Sąd Najwyższy wskazał, iż oceny, czy sąd I instancji

rozpoznał istotę sprawy dokonuje się na podstawie z jednej strony analizy żądań pozwu, a z drugiej przepisów prawa materialnego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia. W doktrynie utrwalony jest pogląd, że treścią powództwa, czy też wniosku jest żądanie urzeczywistnienia w konkretnym przypadku określonej normy prawnej przez wydanie orzeczenia sądowego określonej treści. Nierozpoznanie więc istoty sprawy sprowadza się do pozostawienia poza oceną sądu okoliczności faktycznych stanowiących przesłanki zastosowania norm prawa materialnego.

Taka sytuacja zaistniała w sprawie niniejszej, ponieważ Sąd I instancji, uznając za źródło szkody decyzję o stwierdzeniu nieważności decyzji dekretowej uwzględnił zgłoszony przez pozwanego zarzut przedawnienia zaniechał oceny stanu faktycznego pod kątem odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego. Powyższe rozważania prowadzą do jednoznacznego wniosku, że brak ustaleń faktycznych w kluczowych dla rozstrzygnięcia zagadnieniach skutkują uchynieniem wyroku i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy w pierwszej kolejności jego rzeczą będzie ocena zasadności powództwa pod kątem przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego (poza związkiem przyczynowym) wywodzonej z faktu wydania decyzji lokalowych, w tym szkody, oraz rozważenie ewentualnych zarzutów strony pozwanej kwestionujących jej odpowiedzialność za szkodę.

Z tych względów Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji wyroku na mocy art. 386 § 4 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c.