

***Sygn. akt I ACa 195/20***

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

***Dnia 15 października 2020 r.***

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: Roman Dzięczek (spr.)

Sędziowie: Beata Kozłowska

Anna Strączyńska

po rozpoznaniu w dniu 15 października 2020 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa M. G. (1), J. W., E. D., K. S. (1), N. C., I. C. (1), Z. N.

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt I C 210/18

***1. oddala apelację,***

***2. zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz M. G. (1), J. W., E. D., K. S. (1), N. C., I. C. (1) i Z. N. kwoty po 4050 zł (cztery tysiące pięćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.***

Anna Strączyńska Roman Dzięczek Beata Kozłowska

Sygn. akt I ACa 195/20

## UZASADNIENIE

Pozwem złożonym w dniu 9 lipca 2016 r. M. G. (1), J. W., E. D. i K. S. (1) wnieśli o zasądzenie od Skarbu – Wojewody (...) kwot po 75.100 zł, zaś H. N. kwoty 300.400 zł – wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 27 marca 2013 r. do dnia zapłaty oraz o zasądzenie kosztów procesu.

Powodowie roszczenie swoje wywodzili ze szkody wynikającej z utraty tytułu prawnego do części nieruchomości, stanowiącej działkę (...) o powierzchni 138 m<sup>2</sup>, położonej przy ul. (...) w W., oznaczonej poprzednio numerem hipotecznym 1580 A, zaistniałej wskutek wydania wadliwego orzeczenia Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 24 września 1951 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej do tej nieruchomości. (pozew, k. 1 – 93)

W odpowiedzi na pozew pozwany wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie na swoją rzecz kosztów procesu. Podniósł, że w dniu wydania decyzji z dnia 24 września 1951 r. nie było podstaw do pozytywnego uwzględnienia wniosku poprzednika prawnego powoda o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości, organ zaś

nadzorczy nie ustalił prawidłowego przeznaczenia nieruchomości w dacie wydania kontrolowanej decyzji dekretowej. Podniósł zarzut przedawnienia roszczenia. Podniósł, że pozwany poniósł koszty rozbiórki budynków usytuowanych na nieruchomości, który to obowiązek rozbiórki obciążał poprzednika prawnego powodów. (odpowiedź na pozew, k. 105 – 117)

W piśmie z dnia 25 października 2016 r. pozwany sprecyzował, że w dniu 24 września 1951 r. działka, której dotyczyło roszczenie była zabudowana ulicą i urządzeniami pomocniczymi. Skarb Państwa twierdził, że w sprawie należy dokonać stosownych ustaleń, co do tego, czy uszczerbek powstałby, gdyby decyzja dekretowa odpowiadała prawu. Podniósł, że ostatecznie organ administracyjny odmówił ustanowienia na rzecz powodów użytkowania wieczystego. Wskazywał, że wywody związane z badaniem przez organ nadzorczy prawidłowości decyzji dekretowej odnośnie drugiej części działki hipotecznej 1580 A, mieszczącej się w działce numer (...) nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Powołał się na treść art. 7 ust. 4 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. – dalej „dekret”, „dekret (...)”), wskazując, że nie toczyło się postępowanie dekretowe w przedmiocie przyznania nieruchomości zamiennej. Podtrzymał zarzut przedawnienia. (pismo, k. 125 – 132)

W piśmie z dnia 2 listopada 2016 r. powodowie podnieśli zarzut przedawnienia roszczeń pozwanego o zwrot kosztów robót rozbiórkowych. Powołali się na orzecznictwo sądów administracyjnych i organów administracji dotyczące prawidłowości decyzji dekretowej obejmującej działkę numer (...), wskazując, że już z ich treści wynikała zgodność korzystania przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem nieruchomości wynikającym z obowiązującego planu. Powołali się na przerwanie biegu terminu przedawnienia wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej. Wskazali, że wyczerpali drogę administracyjną, co do uzyskania nieruchomości zamiennej. (pismo, k. 143 – 152)

Postanowieniem z dnia 20 marca 2017 r. Sąd zawiesił postępowanie ze względu na śmierć H. N.. (postanowienie, k. 177)

Postanowieniem z dnia 16 lutego 2018 r. Sąd podjął postępowanie z udziałem następców prawnych H. I. C., N. C. i Z. N..

(postanowienie, k. 191)

W toku postępowania Skarb Państwa powołał się na stanowiska sądów administracyjnych przedstawione w wyrokach dotyczących prawidłowości decyzji nadzorczej w stosunku do decyzji dekretowej odnoszącej się do gruntu w działce numer (...). Wskazał, że obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego w dniu wydania decyzji dekretowej uniemożliwiał poprzednikom prawnym powodów korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z tym planem. (protokół rozprawy, k. 336 – 337)

Powodowie w piśmie z dnia 19 lutego 2019 r. przedstawili stanowisko, zgodnie z którym decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność decyzji z dnia 24 września 1951 r. jest wiążąca w sprawie, bez względu na fakt, że organ nadzorczy nie rozważył, czy w świetle obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego nieruchomość ta w tej dacie mogła zostać oddana poprzednikom prawnym powodów na zasadzie prawa własności czasowej. (pismo, k. 342 – 346)

W piśmie złożonym w dniu 7 stycznia 2020 r. powodowie wnieśli o zasądzenie od Skarbu Państwa – M. G. (1), J. W., E. D., K. S. (1) kwot po 77.375 zł zaś N. C., I. C. (2) i Z. N. kwot po 103.166,67 zł – wszyscy wraz z odsetkami w wysokości ustawowej za opóźnienie od dnia następnego po dniu wydania wyroku do dnia zapłaty. (pismo, k. 416)

Wyrokiem z dnia 30 stycznia 2020 roku Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz:

a) M. G. (1), J. W., E. D. i K. S. (2) kwoty po 77.375 (siedemdziesiąt siedem tysięcy trzysta siedemdziesiąt pięć) złotych;

b) N. C., I. C. (1) i Z. N. kwoty po 103.166,67 (sto trzy tysiące sto sześćdziesiąt sześć 67/100) złotych;

- wraz z odsetkami w wysokości ustawowej za opóźnienie od dnia 31 stycznia 2020 r. do dnia zapłaty; oddalił powództwo w pozostałej części; ustalił, że Skarb Państwa – Wojewodę (...) obciąża w całości obowiązek zwrotu kosztów procesu poniesionych przez M. G. (1), J. W., E. D., K. S. (1), N. C., I. C. (1) i Z. N., pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu; ustalił także, że Skarb Państwa – Wojewodę (...) obciąża obowiązek zwrotu wszystkich wydatków poniesionych tymczasowo w postępowaniu przez Skarb Państwa – Sąd Okręgowy w Warszawie, pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu.

Sąd pierwszej instancji uznał za ustalone następujące okoliczności:

Właścicielem nieruchomości opisanej w księdze wieczystej „Nieruchomość w W. pod Nr. (...)” (dalej określanej poprzez wskazanie numeru) położonej przy ul. (...) byli J. G. w 7/8 i M. G. (2) w 1/8 części, na mocy aktu notarialnego sporządzonego w dniu 5 listopada 1941 r. nr (...) przed S. B. notariuszem w W.. Nieruchomość ta miała powierzchnię 1173 m<sup>2</sup>.

(dowód: zaświadczenia, k. 27 – 28; opinia biegłego J. B. (1), k. 241 - 254)

Wyżej opisana nieruchomość została objęta działaniem dekretu (...). Grunt ten został objęty w posiadanie przez (...) W. w dniu 19 kwietnia 1948 r. W kwietniu 1947 r. Wydział Inspekcji Budowlanej Zarządu Miejskiego w (...) W. stwierdził, że budynek frontowy przy ul. (...) jest całkowicie zburzony. Zarządzeniem z dnia 10 kwietnia 1947 r. wezwano M. G. (2) do rozbiórki resztek zabudowań do gruntu i oczyszczenie placu z gruzu w terminie do 30 maja 1947 r. Od zarządzenia tego adresat odwołał się. W styczniu 1948 r. na gruncie znajdowały się zburzone budynki, gruz, plac od frontu oczyszczony. (bezsporne, ogłoszenie, k. 29 – 32; protokół, k. 83; zarządzenie, k. 88; odwołanie, k. 89)

Właściele nieruchomości położonych między ulicą (...), przedłużeniem Kruczej i Al. (...) w piśmie z dnia 16 września 1947 r. wnieśli o przychylnie załatwienie wniosków o udzielenie prawa zabudowy, wskazując, że zgodnie z planami zagospodarowania przestrzennego oraz przeznaczeniem terenu pod zabudowę domu towarowego projektują budowę gmachu takiego domu, mają zmobilizowaną dla realizacji tego planu gotówkę, zamierzają rozpiścić konkurs architektoniczny i przystąpić do oczyszczania placów z gruzu. (dowód: pismo, k. 82)

W dniu 2 kwietnia 1948 r. A. G. i M. G. (2) złożyli wnioski o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości. (dowód: wniosek, k. 34, 219)

Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego nr 37, uchwalony przez (...) W. na wniosek Ministra Odbudowy z dnia 16 kwietnia 1948 r. w dniu 4 maja 1948 r., obowiązujący w stosunku do nieruchomości w dniu 24 września 1951 r. przeznaczał grunt objęty księgą hipoteczną nr (...) pod budynki na cele handlu państwowego lub spółdzielczego a w części niezabudowanej na skwery i dziedzińce. (dowód: plan sytuacyjny, k. 247 – 249; opinia biegłego J. B. (1), k. 241 – 254, 292 – 293, 336 – 337)

Orzeczeniem z dnia 24 września 1951 r. Prezydium Rady Narodowej w (...) W. (dalej określanej m. in. jako „decyzja dekretowa”) odmówiło przyznania prawa własności czasowej wnioskodawcom, wskazując, że zgodnie z opracowywanym planem zagospodarowania przestrzennego teren nieruchomości przeznaczony jest pod użyteczność publiczną. Korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie da się pogodzić z przeznaczeniem terenu wg opracowywanego planu. (dowód: orzeczenie, k. 35)

W chwili rozpoznania wniosku grunt był użytkowany przez (...), przygotowywany był plac pod budowę tego gmachu. Działka (...) zajęta była pod ulicę (...). (dowód: karta rejestracji nieruchomości, k. 90 – 92, 221; plan ulicy, k. 170 – 171; opinia biegłego J. B. (1), k. 294)

Obecnie nieruchomości objęta niegdyś księgą hipoteczną o numerze (...) wchodzi w skład: w zakresie 1031 m<sup>2</sup> działki o numerze ewidencyjnym (...), uregulowanej w księdze wieczystej (...) oraz w zakresie 142 m<sup>2</sup> działki o numerze (...). (dowód: opinia biegłego J. B. (1), k. 241 – 254)

W 2008 r. H. N., M. G. (1), J. W., E. D., K. S. (1) złożyli wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej.

(dowód: uzasadnienie decyzji, k. 37)

Decyzją z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie (...) Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło nieważność decyzji dekretowej w części dotyczącej działki (...). W uzasadnieniu decyzji organ nadzorczy stwierdził, że orzeczenie z 24 września 1951 r. zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa albowiem przy jego wydaniu organ kierował się wskazaniem opracowywanego planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem przesłanki przyznania prawa własności czasowej określone w dekrecie winny być badane przez pryzmat obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzja ta stała się ostateczna w administracyjnym toku instancji. (dowód: decyzja, k. 58 – 60)

Decyzją z dnia 26 kwietnia 2010 r. Minister Infrastruktury odmówił stwierdzenia nieważności decyzji dekretowej w części obejmującej działkę ewidencyjną o numerze (...). (dowód: decyzja, k. 36 – 38)

Decyzją z dnia 27 marca 2012 r. Minister Infrastruktury utrzymał w mocy własną, wyżej wymienioną decyzję. (dowód: decyzja, k. 39 – 41)

Wyrokiem z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie I SA/Wa 930/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił obie wyżej wymienione decyzje. (dowód: wyrok wraz z uzasadnieniem, k. 42 – 46) Wyrokiem z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie I OSK (...) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną organu administracji. (dowód: wyrok, k. 47 – 50)

Decyzją z dnia 13 sierpnia 2015 r. Minister Infrastruktury i (...) stwierdził nieważność decyzji dekretowej w części dotyczącej nieruchomości stanowiącej obecnie działkę numer (...). (dowód: decyzja, k. 51 – 57)

Decyzją z dnia 29 kwietnia 2016 r. Minister utrzymał w mocy swoją decyzję z dnia 13 sierpnia 2015 r. (dowód: uzasadnienie, k. 204v)

Wyrokiem z dnia 12 października 2016 r. w sprawie I SA/Wa (...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę na tę decyzję.

(dowód: wyrok, k. 204 – 208) Wyrokiem z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie I OSK 233/17 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił w/w wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., przekazując mu sprawę do ponownego rozpoznania. (dowód: wyrok, k. 321 – 328)

Wyrokiem z dnia 12 października 2018 r. w sprawie I SA/Wa (...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. uchylił decyzję Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 29 kwietnia 2016 r. (dowód: wyrok, k. 329 – 333)

W piśmie z dnia 27 marca 2013 r. M. G. (1), H. N., J. W., E. D., K. S. (1) wnieśli o zawezwanie Skarbu Państwa i Prezydenta (...) W. do zawarcia ugody w przedmiocie roszczeń wzywających o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodną z prawem decyzją dekretową dotyczącą działki numer (...), opiewające łącznie na kwotę 3.000.000 zł. Posiedzenie w przedmiocie ugody odbyło się w Sądzie Rejonowym dla Warszawy – Śródmieścia w Warszawie w dniu 9 lipca 2013 r. (dowód: wniosek, protokół, k. 61 – 64)

Decyzją z dnia 12 lipca 2013 r. Prezydent (...) W. odmówił w/w osobom ustanowienia prawa użytkowania wieczystego działki ewidencyjnej numer (...), w skład której wchodzi 138m<sup>2</sup> gruntu dawnej nieruchomości (...) położonej przy ul. (...), hip. nr (...). Organ uznał, że grunt, zabudowany ogólnie dostępną przestrzenią – drogą publiczną, służącą ogółowi mieszkańców i zapewniającą ład komunikacyjny, nie spełnia w chwili rozpoznawania wniosku przesłanki z art.

7 ust. 2 dekretu, albowiem następcy prawni dawnych właścicieli nie mogą z niego korzystać zgodnie z jego obecnym przeznaczeniem. Decyzja stała się ostateczna w administracyjnym toku instancji. (dowód: decyzja, k. 65 – 69)

Spadek po J. G. nabyli I. P. i M. G. (2) w częściach równych. (dowód: postanowienie, k. 70) Spadek po M. G. (2) nabyła I. P.. (dowód: postanowienie, k. 71) Spadek po I. P. nabyli w udziałach po 1/2 H. N. i I. G.. (dowód: postanowienie, k. 72) Spadek po I. G. nabyli H. G. w 1/4, M. G. (1), J. W., E. D. i K. S. (1) w udziałach po 3/16. (dowód: postanowienie, k. 73) Spadek po H. G. nabyli M. G. (1), J. W., E. D. i K. S. (1) w udziałach po 1/4. (dowód: postanowienie, k. 74) Spadek po H. N. nabyli I. I. M. C., N. C. i Z. N. w udziałach po 1/3. (dowód: postanowienie, k. 185)

W piśmie z dnia 15 czerwca 2016 r. (...) W. poinformowało J. W., E. D., K. S. (1), H. N. i M. G. (1), że art. 7 ust. 4 dekretu nie nakłada na (...) W. obowiązku przyznania gruntu zamiennego. Miasto nie oferowało i nie oferuje wnioskujących gruntu zamiennego. (dowód: pismo, k. 81)

Wartość gruntu o powierzchni 142 m<sup>2</sup> wchodzącego uprzednio w skład nieruchomości hipotecznej nr (...), obecnie stanowiącego część działki numer (...) według stanu i przeznaczenia z 24 września 1951 r. a cen aktualnych wynosi 619.000 zł. (dowód: opinia biegłego J. B. (2), k. 357 – 387, 417)

Ustalenia powyższe Sąd Okręgowy poczynił na podstawie wymienionych wyżej dowodów. Żadna ze stron nie kwestionowała prawdziwości ani autentyczności dowodów z dokumentów. Takich podstaw nie znalazł także Sąd pierwszej instancji.

Dowody z opinii biegłych Sąd uznał za miarodajne dla rozstrzygnięcia sprawy. Opinie sporządzone przez biegłych były pełne, kompletne, jasne, stanowcze i zgodne ze wskazaniami wiedzy powszechnej. Na podstawie opinii biegłego J. B. (1) Sąd ustalił obecne położenie części działki wchodzącej w skład nieruchomości hipotecznej opisanej w księdze numer (...), w zakresie relewantnym z punktu widzenia zgłoszonego roszczenia. Ustalił również położenie tej części działki względem planu zagospodarowania przestrzennego z 1948 r. Biegły w sposób rzeczowy, posługując się mapami i szkicami wyjaśnił, dlaczego działka ta znajdowała się na obszarze przeznaczonym pod handel państwowy i spółdzielczy a w części niezabudowanej pod skwery i dziedzińce. Bezspornie linie rozgraniczające ten obszar od terenu planowanego pod ulicę są odsunięte dalej na wschód niż granice działki a sama działka znajduje się wewnątrz linii granicznej zabudowy po zachodniej stronie ulicy (...). Wychodząc z tych założeń Sąd uznał, że data, według stanu w której sporządzony został plan sytuacyjny z 29 grudnia 1958 r., nie miała znaczenia dla wniosków biegłego. Plan ten obrazował bowiem sytuację faktyczną a nie planistyczną na nieruchomości, a tylko ta druga była istotna dla rozstrzygnięcia sprawy.

Przedmiotowa działka stanowiła funkcjonalnie integralną część zamierzonej realizacji, jej cechy wartościotwórcze były zatem identyczne, z takimi cechami pozostałej części całości. Odmiennie jej zagospodarowanie w latach późniejszych – po wydaniu wadliwej decyzji - nie miało znaczenia dla określenia czynników wpływających na jej wartość. Ostateczny, hipotetyczny sposób zagospodarowania działki według planu, w ramach występujących w nim dwóch przeznaczeń (zabudowa handlowa – zieleniec), nie miały wpływu na cenniki cenotwórcze. Biegły odwołał się w tym względzie do analogii z pojęciem powierzchni biologicznie czynnej, stanowiącej obecnie integralny element inwestycji o celu analogicznym do przewidywanego w planie z 1948 r. Powierzchnia taka obecnie traktowana jest jako składnik funkcjonalny całości obszaru inwestycyjnego a cena jej nabycia nie różni się od ceny nabycia powierzchni przeznaczonej pod zabudowę, pomijając, że zróżnicowanie takie w praktyce obrotu z reguły nie występuje, skoro nabycie gruntu poprzedza z reguły sfinalizowanie prac projektowych co do kształtu i położenia budynku na nieruchomości. Oparcie się na takich założeniach przez biegłego Sąd uznał za trafne.

Sąd Okręgowy podzielił również koncepcję biegłego, zgodnie z którą przez nieruchomość podobną, w rozumieniu art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 65) należy rozumieć nieruchomość, którą obecnie obowiązujące akty planistyczne (pomijając ich różne poziomy normotwórcze) kwalifikują jako przeznaczone pod budownictwo wielofunkcyjne, względnie biurowo - handlowe. W ramach stosowania tego przepisu biegły wyodrębnił trzy transakcje nieruchomościami zlokalizowanymi w podobnych

do nieruchomości wycenianej położeniach, przeznaczone w dwóch przypadkach pod zabudowę wielofunkcyjną z dopuszczeniem funkcji handlowych oraz w jednym na zabudowę handlowo – biurową. W ocenie Sądu wskazane przeznaczenia, określone w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odpowiadają przeznaczeniu opisanemu w planie z 1948 r., umożliwiając bowiem, *mutatis mutandis*, realizację inwestycji o celach analogicznych do celów realizacji wykonanej przy ul. (...) na podstawie planu z 1948 r. Przyjęcie jako nieruchomości podobnych nieruchomości przeznaczonych pod użyteczność publiczną w obecnym rozumieniu tego pojęcia odbiegałoby od powszechnego rozumienia przeznaczenia na cele handlu państwowego lub spółdzielczego (a taka funkcja była niewątpliwie dominująca) w 1948 r., skoro w ramach tego przeznaczenia wystawiono obiekt, który obecnie nosiłby cechy zagospodarowania komercyjnego. Decydujące tu jest przeznaczenie na cele handlu, kwestią wtórną natomiast to, że handel ten miało organizować państwo, jednak przecież nie wyłącznie, skoro plan dopuszczał również organizację tego handlu przez zrzeszenia o charakterze spółdzielczym. W konsekwencji założenia bieglego zostały podzielone, a sporządzoną przezeń opinię Sąd uznał za miarodajną dla określenia wartości nieruchomości.

Sąd oddalił wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z uwzględnieniem kosztów oczyszczenia nieruchomości z gruzu. Po pierwsze uznał fakt zalegania gruzu w dniu wydania decyzji dekretovej za nie ustalony, wcześniejszy zaś stan nieruchomości nie miał wpływu na wycenę jej wartości, która miała zostać dokonana według stanu i przeznaczenia na datę wydania decyzji szkodzącej. Koszty oczyszczenia nieruchomości z gruzu nie stanowiły zatem składnika wartościotwórczego nieruchomości. Mogły natomiast zostać uznane za odrębne roszczenie. Pozwany nie zgłosił jednak żądania jego potrącenia, a nawet gdyby jego supozycje co do konieczności uwzględnienia przy określaniu wartości nieruchomości za taki zarzut uznać, to powód zgłosił w tym względzie zasadny zarzut przedawnienia.

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że roszczenie ostatecznie sprecyzowane jest usprawiedliwione.

Powodowie wnosili o zapłatę tytułem odszkodowania za pozbawienie prawa własności czasowej do części nieruchomości, stanowiącej niegdyś działkę opisaną w księdze hipotecznej nr (...). Roszczenie strony powodowej zostało oparte o treść art. 160 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 19 lipca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw. (Dz. U. nr 162, poz. 1692). Z uwagi na to, iż wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed wejściem w życie ww. ustawy uchylającej art. 160 k.p.a., a decyzja nadzorcza zapadła już po tej dacie, w sprawie miał zastosowanie art. 160 k.p.a. z wyłączeniem przepisów uzależniających dochodzenie odszkodowania na drodze sądowej od uprzedniego wyczerpania trybu administracyjnego (por. uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10).

Jako zdarzenie sprawcze powodowie wskazali orzeczenie z dnia 24 września 1951 r. Orzeczenie to odmawiało, jako akt stosowania art. 7 ust. 2 dekretu, przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości. Orzeczenie to zostało następnie, w odniesieniu do części nieruchomości, objęte decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego wydaną na podstawie art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzającą jego nieważność. W konsekwencji powstała konieczność ponownego rozpoznania wniosku. Doszło do tego ze skutkiem negatywnym dla powodów, Prezydent (...) W. odmówił bowiem ustanowienia użytkownika wieczystego do nieruchomości.

Tak określony przebieg zdarzeń wymagał jednoznacznej identyfikacji zdarzenia szkodzącego. W świetle ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego (por. uchwałę z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17) była nim decyzja administracyjna odmawiająca ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkownika wieczystego na tej nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. W konsekwencji zdarzeniami tymi nie mogły być ani faktyczny ani prawny sposób gospodarowania nieruchomością, w tym poszczególne akty wyzbywania się jej części bądź włączenie do gruntów o użyteczności publicznej, podejmowane w okresie, w którym decyzja, której nieważność następnie stwierdzono, obowiązywała. Ma to takie znaczenie dla sprawy, że przyczyną ostatecznej odmowy pozytywnego rozpoznania wniosku było jego obecne przeznaczenie pod drogę publiczną, ustalone poprzez stan zagospodarowania oraz poprzez ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tzw. ściany wschodniej. O odmowie

ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nie decydowały zatem przesłanki istniejące w chwili wydania aktu szkodzącego lecz okoliczności, które miały miejsce znacznie później, w okresie w którym w odniesieniu do nieruchomości obowiązywała decyzja dekretowa. Nie mogły one zatem stanowić przyczyny szkody, w konsekwencji nie mogła jej również stanowić decyzja z 12 lipca 2013 r. Decyzja ta nie była z kolei aktem sanującym wadliwość orzeczenia dekretowego, w tym rozumieniu, że nie rektyfikowała jego uprzedniego nieprawidłowego zastosowania, poprzez ponowną ocenę stanu sprawy w świetle przesłanek oddania gruntu na zasadzie prawa własności czasowej, ani nie doprowadziła do restytucji stanu mienia drogą naturalną. Okoliczności stanowiące jej podstawę nie istniały albo nie były prawnie doniosłe dla wydania tego orzeczenia, przeto z jego wydanie wiązać można skutek w postaci utraty ekspektatywy użytkowania wieczystego nieruchomości (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2016 r., I ACa 1775/15).

Decyzja nadzorcza z 31 marca 2010 r. stanowiąc nieodzowną, na gruncie art. 160 § 1 k.p.a., przesłankę zasadności roszczenia odszkodowawczego dotyczyła decyzji dekretowej „w części mienia skomunalizowanego tj. działki nr ew. 102/1. Wskazany zakres wiązał Sąd, bez względu na ustalenia w postępowaniu administracyjnym, co do wielkości tej działki. Ostatecznie ustalona w sprawie jej wielkość, tj. 142 m<sup>2</sup>, stała się, w związku z treścią żądania zgłoszonego w piśmie z dnia 7 stycznia 2020 r. podstawą odniesienia dla oceny wysokości odszkodowania.

Spór w sprawie dotyczył w istocie jednej kwestii, mianowicie specyficznie rozumianego na tle obowiązku odszkodowawczego wynikającego z treści art. 160 § 1 k.p.a., związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem szkodzącym, czyli decyzją dekretową a szkodą w postaci utraty składnika mienia w postaci ekspektatywy użytkowania wieczystego. Zdaniem pozwanego przesłanka ta wymagała po stronie powoda wykazania, że utrata użytkowania wieczystego nastąpiła ze względu na wadliwe zastosowanie przez organy administracji art. 7 ust. 2 dekretu. Dla stwierdzenia tej okoliczności niewystarczającym miało być przedstawienie decyzji nadzorczej, która wiązać miała Sąd jedynie w zakresie sentencji. Koniecznym miało być również wykazanie, że w dacie wydania decyzji dekretowej istniały przesłanki do ustanowienia prawa własności czasowej. Pierwotnie do tej koncepcji zresztą przychyłali się powodowie, wywodząc w pozwie szeroko, że wykorzystanie nieruchomości przez ich poprzedników prawnych dawało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania obowiązującego w 1951 r. Poprzednicy prawni powodów mogli bowiem, w związku z możliwością wykorzystania gruntu dla celów handlu przez spółdzielnię, założyć spółdzielnię i grunt zagospodarować w celu określonym w planie.

Stanowisko to uległo modyfikacji stosownie do ewolucji poglądów sądów administracyjnych i organów administracji odnośnie drugiej części nieruchomości opisanej w księdze hipotecznej numer (...), objętej działką ewidencyjną o numerze (...).

W momencie, w którym przewagę w postępowaniu nadzorczym odnośnie tej działki zaczął zdobywać pogląd, co do niemożności uwzględnienia, jako dopuszczalnego w świetle możliwości korzystania przez dotychczasowego właściciela z nieruchomości (art. 7 ust. 2 dekretu), przeniesienia własności tej nieruchomości dla zagospodarowania nieruchomości w celu zgodnym z planem na inny podmiot, choćby o charakterze korporacyjnym, którego tenże właściciel miałby być członkiem lub udziałowcem, powodowie doszli do wniosku, że jednak wyłączenie znaczenie w zakresie związku przyczynowo – skutkowego pomiędzy utratą prawa do nieruchomości a decyzją dekretową ma decyzja nadzorcza, której wydanie i treść stanowią wyłączny dowód wadliwego zastosowania normy z art. 7 ust. 2 dekretu, bez możliwości samodzielnej oceny przesłanek oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste przez Sąd w sprawie odszkodowawczej.

Zdaniem Sądu Okręgowego istnieją argumenty na rzecz tezy o związaniu treścią decyzji nadzorczej ze skutkiem w postaci braku możliwości samodzielnej oceny przesłanek oddania gruntu poprzednikowi prawnemu byłych właścicieli, wynikających z art. 7 ust. 2 dekretu. Reprezentatywną w tym względzie wypowiedź zawiera uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2015 r. (I ACa 1385/14): „Konsekwencje wynikające ze związania sądów powszechnych decyzją nadzorczą wydaną przez właściwy organ, jak też wyłączenie z drogi postępowania cywilnego oceny zasadności wniosków, które były składane na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, nie pozwalały na ustalenie, że wniosek złożony przez poprzedników prawnych powodów nie zasługiwał na uwzględnienie. Nie tylko

związanie sądów powszechnych decyzjami nadzorczymi wydanymi w trybie administracyjnym, ale też prowadzenie wyłącznej kompetencji organów administracyjnych w zakresie oceny tych wniosków, jak uznał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 maja 2014 r., I CSK 419/13, wykluczały możliwość przyjęcia w sprawie opartej na art. 160 k.p.a., że wniosek z art. 7 ust. 1 nie zasługiwał na uwzględnienie nie tylko w zakresie przesłanek określonych w ust. 2 tego przepisu. Przy rozstrzyganiu o zasadności takich powództw, znaczenie prawne traci więc zupełnie okoliczność zasadności wniosków składanych na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Decydujące znaczenie ma zaś rozstrzygnięcie zawarte w decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej albo jej niezgodność z prawem. Przyjmując zaprezentowane stanowisko, Sąd Najwyższy nie pozwala sądom powszechnym na ocenę, czy przedmiotem takiego wniosku istotnie była ekspektatywa użytkowania wieczystego gruntu objętego działaniem dekretu. W postępowaniu mającym za przedmiot roszczenie odszkodowawcze przewidziane art. 160 k.p.a. prawnie niemożliwe staje się tym samym wykazanie, że niezależnie od treści negatywnej decyzji dekretowej, zwłaszcza co do zakresu zbadanych w niej okoliczności, jak też przyczyn nieuwzględnienia wniosku, oparty na art. 7 ust. 1 dekretu wniosek nie był zasadny w dacie wydania decyzji dekretowej. Nie jest tym samym możliwe wykazanie, że dawny właściciel albo jego następcy prawni nie doznali w istocie szkody z powodu nieuwzględnienia wniosku, jeżeli tylko decyzją nadzorczą została stwierdzona nieważność decyzji dekretowej, nawet z tego powodu, że przy jej wydawaniu przesłanki określone art. 7 ust. 2 dekretu [...] nie były badane. Argumenty podane przez Sąd Najwyższy w powołanych orzeczeniach, niezależnie od tego, że zostały oparte na podstawowych instytucjach związanych z zakresem drogi sądowej i związania sądów powszechnych ostatecznymi decyzjami wydanymi w trybie administracyjnym, oparte też zostały na założeniu, że organ nadzorczy we wszystkich wypadkach bada wszelkie okoliczności mające wpływ na zasadność nieuwzględnionych wniosków z art. 7 ust. 2 dekretu, jak też na przeświadczeniu, że zasadność tych wniosków w pełnym zakresie podlega badaniu przez organ nadzorczy, czyli na przekonaniu, że decyzja stwierdzająca wadliwość decyzji dekretowej nie powinna zostać wydana, jeżeli taki wniosek nie był uzasadniony i nie powinien zostać uwzględniony, niezależnie od uchybień, które wystąpiły przy wydawaniu negatywnych decyzji dekretowych, zwłaszcza dotyczących zakresu okoliczności, które zostały zbadane przy ich wydaniu i znalazły odbicie w uzasadnieniach takich decyzji. Decyzja nadzorcza, niezależnie od stopnia, w którym uprawniony organ wywiązał się od wskazanego obowiązku, przesądza więc nie tylko o bezprawności działania organów administracyjnych, za które odpowiedzialność cywilną ponosi Skarb Państwa, ale też o doznaniu szkody przez dawnych właścicieli albo ich następców prawnych. Przesądza ponadto o istnieniu związku przyczynowego, który z oczywistych powodów nie może też zachodzić w wypadku niedoznania szkody przez osoby poszukujące ochrony na podstawie art. 160 k.p.a. ze względu na niedostrzeżoną przez organ nadzorczy bezzasadność wniosków, które formalnie zostały złożone na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, nie zasługiwały jednak na uwzględnienie z przyczyn określonych w ust. 2 tego przepisu. Na podstawie art. 160 k.p.a., Skarb Państwa może więc zostać pociągnięty do odpowiedzialności odszkodowawczej nie tylko za szkody wywołane przed laty bezpodstawnym nieuwzględnieniem zasadnego wniosku o przyznanie własności czasowej, ale też za wadliwe stwierdzenie nieważności lub niezgodności z prawem decyzji dekretowych, którymi w sposób naruszający przepisy prawa nie został uwzględniony bezzasadny jednak wniosek złożony na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Nie mając możliwości poddania tych decyzji kontroli, sądy powszechne nie są bowiem uprawnione do ustalania, że na etapie wydawania decyzji nadzorczej, nie zostały zbadane wszystkie przesłanki, które mogły jednak uzasadniać zgodne z prawem nieuwzględnienie wskazanego wniosku, w szczególności ze względu na zachodzącą niemożliwość pogodzenia dalszego korzystania z gruntu przez przedwojennego właściciela albo jego następców prawnych z miejscowym planem zagospodarowania”.

Analogiczne rozwiązanie, zgodnie z którym w sądowym postępowaniu cywilnym o zapłatę odszkodowania dochodzonego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. niedopuszczalna jest merytoryczna kontrola decyzji organów administracyjnych wydanych w przedmiocie rozpoznania wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, niezależnie od treści uzasadnienia decyzji, która jest wyrazem stanowiska organu administracji publicznej wiążącym sądy w postępowaniu cywilnym, zostało przedstawione w wyrokach: Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 202/11; z dnia 10 sierpnia 2017 r., I CSK 30/17; z dnia 28 maja 2014 r., I CSK 419/13; z dnia 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09; Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2019 r., V ACa 112/18; z dnia 24 maja 2019 r., V ACa 335/18; z dnia 7 czerwca 2018 r., I ACa 150/17; z dnia 17 listopada 2016 r., I ACa 1775/15; z dnia 20 sierpnia 2015 r., I



ACa 2000/14; z dnia 6 września 2013 r., I ACa 289/13; z dnia 4 lipca 2013 r., I ACa 132/13 oraz postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 28/09.

Motywacja odmiennego stanowiska, również obecnego w judykaturze, zawiera się w konstatacji, że stwierdzenie przez uprawniony organ administracyjny niezgodności decyzji administracyjnej z prawem wiąże sąd w zakresie wypełnienia podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 k.p.a., ale nie przesądza jeszcze o istnieniu pozostałych przesłanek tej odpowiedzialności wynikających z k.c., w tym także o wystąpieniu normalnego związku przyczynowego i szkody. O adekwatności przyczynowo - skutkowej następstw przesądza normalny przebieg zdarzeń, weryfikowany przez sąd jego wiedzą o tych zdarzeniach w chwili orzekania oraz zobiektywizowane kryteria wynikające z doświadczenia życiowego i zdobyczy nauki, ale także poczucie prawne sędziego. Punktem wyjścia przy badaniu normalnego związku przyczynowego powinno być ustalenie, czy fakt wskazany jako sprawca przyczyna szkody stanowi *conditio sine qua non* jej wystąpienia. W rozpoznawanej sprawie wymaga to udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy uszczerbek majątkowy doznany przez powoda, a wyniki z niezaspokojenia wynikającego z dekretu (...) uprawnienia do przyznania prawa użytkowania wieczystego - w następstwie wydania wadliwych decyzji administracyjnych, wystąpiłby także wtedy, gdyby zapadły decyzje zgodne z prawem. Wydając w dniu 4 maja 2006 r. decyzje nr (...) o odmowie przyznania J. P. odszkodowania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, iż brak było podstaw do uznania, że wniosek poprzednika prawnego powoda o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do spornej nieruchomości zostałby uwzględniony, gdyż z decyzji Prezydenta (...) W. z dnia z Nr (...) z 24 lipca 2003 r. W. o odmowie przyznania tego prawa „wcale nie wynika”, iż gdyby nie fakt trwałego rozdysponowania nieruchomością, to prawo to zostałoby rzeczywiście przyznane. Jeżeli nieruchomość objęta wnioskiem spełniałaby przesłanki określone w art. 7 ust. 2 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.) do oddania jej w użytkowanie wieczyste byłemu właścicielowi lub jego następcom prawnym, to zaistnienie innej przeszkody prawnej w ustanowieniu takiego prawa niweczy restytucyjny cel art. 7 ust. 2 dekretu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2009 r., I OSP 32/09; tak Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 września 2012 r., I ACa 781/12; por. również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2006 r., I CSK 90/05).

Kluczowym dla oceny wskazanej wyżej kwestii było rozstrzygnięcie, czy stwierdzenie wadliwości decyzji dekretowej w tzw. decyzji nadzorczej oznaczało konieczność przyjęcia przez sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie, że nie istniały przesłanki odmownego załatwienia wniosku dekretowego. Osią sporu na tym etapie stosowania prawa nie była kwestia, czy poprzednicy prawni powodów uzyskaliby prawo własności czasowej, gdyby doszło do prawidłowej wykładni art. 7 ust. 2 dekretu przez organ orzekający w dniu 24 września 1951 r., lecz problem wobec tej kwestii uprzedni – czy Sąd w sprawie był uprawniony do badania i stosowania art. 7 ust. 2 dekretu na potrzeby rozstrzygnięcia sprawy, w sytuacji gdy wydana została decyzja stwierdzająca nieważność decyzji dekretowej. Problem ten wpisywał się w wyżej opisany dualizm poglądów judykatury i dotyczył zakresu mocy wiążącej decyzji nadzorczej w sporze sądowym, w którym kwestia prawidłowości rozstrzygnięcia zagadnienia poddanego kognicji organów administracji stanowiła przesłankę orzeczenia co do istoty. Jego rozwiązanie zależało od zakresu kontroli dokonywanej przez organ nadzorczy w stosunku do decyzji kontrolowanej.

Sąd Okręgowy wskazał na rozdział kompetencji sądów powszechnych i organów administracji. Te ostatnie – należące do drogi administracyjnej - nie mogą być rozstrzygane przez sądy powszechne ani w płaszczyźnie formalnej (tj. przez dopuszczalność prowadzenia sporu przed sądem powszechnym co do tej kwestii, art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.), ani w płaszczyźnie materialnej. Powszechnie przyjmuje się zasadę uwzględniania przez sądy powszechne skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych. Zasada ta ma swoje źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej, czego wyrazem są przepisy art. 2 § 3 i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 i art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., a pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. także w idei podziału władz (art. 10) oraz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 – tak Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07). Przejawia się ona w konieczności uwzględnienia przez sąd stanu prawnego wynikającego z decyzji i odnoszącego się do sfery tych stosunków, które zostały poddane uregulowaniu na drodze postępowania administracyjnego. To ostatnie stwierdzenie ma decydujące znaczenie, o tyle bowiem sąd

powszechny nie jest uprawniony do oceny prawidłowości stosowania prawa przez organ administracji, o ile rozciąga się kognicja organu nadzorczego. Jeżeli kognicja ta obejmowała konieczność oceny prawidłowości zastosowania art. 7 ust. 2 dekretu na tle całokształtu sytuacji faktycznej i prawnej występującej w dacie wydania kontrolowanej decyzji, to sąd powszechny nie był uprawniony do stwierdzenia, że uznana decyzją nadzorczą wadliwość stosowania prawa przez organ nadzorowany nie oznacza, że decyzja administracyjna mogła mieć inną treść – zgodną z prawem. Takie stwierdzenie stanowiłoby bowiem w istocie podważenie prawnej doniosłości decyzji nadzorczej. Oceny tej winno się dokonywać przez pryzmat dorobku orzecznictwa organów i sądów administracyjnych, to one bowiem wpływają na decydujący sposób rozumienia normy art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jej stosowanie a zatem obrazują treść normatywną powołanego przepisu.

W tym kontekście Sąd zauważył, że postępowanie prowadzone na podstawie art. 156 § 1 k.p.a. w praktyce sądów administracyjnych określane jest jako nadzwyczajny tryb postępowania, stanowiący wyjątek od zasady stabilności decyzji, wyrażonej w art. 16 k.p.a. Celem tego postępowania nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, bowiem naruszałoby to zasadę dwuinstancyjności postępowania, lecz przeprowadzenie weryfikacji decyzji z jednego punktu widzenia, a więc, czy decyzja jest dotknięta jedną z wad kwalifikowanych wskazanych w art. 156 § 1 pkt 1 - 7 k.p.a., a w tej konkretnej sprawie zgodnie z wnioskiem skarżącego, kwalifikowanej wady z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Wykazanie, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa wymaga zatem wyraźnego wskazania, jaki konkretny przepis został naruszony (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 czerwca 2019 r., II OSK (...)). Innymi słowy przedmiotem kontroli w postępowaniu nadzorczym jest decyzja, nie zaś cała sprawa. Oznacza to, że możliwą jest sytuacja, że wadliwą w stopniu określonym w treści art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. okaże się decyzja administracyjna, która ostatecznie, z punktu widzenia norm prawa materialnego, które winny mieć zastosowanie w sprawie, zawierała trafne rozstrzygnięcie. Efektem decyzji nadzorczej jest więc wyeliminowanie lub stwierdzenie wadliwości decyzji kontrolowanej, nie zaś rozstrzygnięcie, czy gdyby nie doszło do uchybień wydano by decyzję tożsamej treści. Tym samym decyzja nadzorcza wiąże sąd powszechny co do tego, że decyzja kontrolowana została wydana wadliwie, a zatem jest bezprawna. Uwzględnić przy tym należy, że stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji administracyjnej stanowiącej podstawę przejęcia własności nieruchomości osoby fizycznej przez Państwo jest równoznaczne ze spełnieniem się jednej z przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę poniesioną w związku z wadliwą decyzją (tak Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 listopada 2018 r., I ACa 1003/17; por. również wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 10 kwietnia 2008 r., IV CSK 5/08, niepublikowany i z dnia 6 lutego 2009 r., IV CSK 403/08, niepublikowany).

Powyzsza konkluzja prowadziła do wniosku, że decyzja nadzorcza, której rezultatem jest wyeliminowanie z obrotu prawnego konkretnego aktu administracyjnego stosowania prawa nie oznacza, że sprawa administracyjna, którą akt ten wieńczył winna być rozstrzygnięta w sposób odmienny niż przyjęty w tym rozstrzygnięciu. Stanowi ona jedynie wiążącą sąd powszechny ocenę, że dany akt stosowania prawa był wadliwy i jako taki podlegał eliminacji z obrotu prawnego, nie przesądza natomiast w sposób wiążący sąd powszechny, że w dacie wydania decyzji kontrolowanej winna być wydana decyzja o treści odmiennej niż decyzja wyeliminowana. Jest to poniekąd logiczne, skoro bowiem stwierdzenie nieważności decyzji kontrolowanej prowadzi do jej usunięcia z obrotu prawnego, to restytucji ulega postępowanie zakończone jej wydaniem i to do organu administracyjnego właściwego po uchyleniu tej decyzji należy ponowna ocena stanu faktycznego i prawnego poddanego pod jego osąd.

Próżnia wytworzona brakiem wyeliminowanej decyzji nie może zostać wypełniona przez samodzielną ocenę przez sąd powszechny, czy w odniesieniu do wniosku poprzedników prawnych powodów dnia 24 września 1951 r. występowały okoliczności przemawiające za lub przeciwko jego uwzględnieniu. Ta kwestia wyjęta została spod kognicji sądów powszechnych, jako sprawa niebędąca w sensie formalnym sprawą cywilną i jako nienależąca do drogi sądowej. Występujący w tym wycinku sprawy brak dopuszczalności drogi sądowej oznacza niemożność rozstrzygnięcia tej kwestii w postępowaniu. Jeżeli zatem pozwany bronił się zarzutem, że poprzednikom prawnym powodów, pomimo stwierdzenia nieważności odmownej decyzji dekretowej w rzeczywistości nie przysługiwało roszczenie o ustanowienie własności czasowej, to winien był przedstawić stosowną decyzję organu w tym względzie.

Stan prawny wykreowany przez decyzję nadzorczą Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 31 marca 2010 r., stwierdzającą nieważność orzeczenia administracyjnego w części dotyczącej działki (...) oraz przez decyzję Prezydenta (...) W. z dnia 12 lipca 2013 r. odmawiającą ustanowienia użytkownika wieczystego do tej nieruchomości wskazuje, że nie istnieje decyzja administracyjna odmawiająca przyznania poprzednim właścicielom nieruchomości prawa własności czasowej (prawa użytkownika wieczystego) do gruntu z powodu braku przesłanek objętych art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, jak też, że obecnie wykluczone jest ustanowienie takiego prawa, z przyczyn które zaszły dopiero po wydaniu tej decyzji. Pozwany nie wykazał zatem, że zapadła decyzja administracyjna, z której wynikało, że poprzednikom prawnym powodów nie przysługiwało roszczenie o ustanowienie prawa własności czasowej. Sytuacja przedstawia się zatem tak, że decyzja w przedmiocie wniosku dekretowego została uznana za nieważną, nie zapadło orzeczenie stwierdzające nieistnienie przesłanek dekretowych w dniu 24 września 1951 r. do oddania gruntu na zasadzie prawa własności czasowej, a następnie powodom, jako następcom prawnym poprzednich właścicieli, odmówiono oddania gruntu w użytkowanie wieczyste ze względu na zmiany na nieruchomości, które zaszły po wydaniu decyzji dekretowej.

Skoro tak, to należało przyjąć, że istniał związek przyczynowy pomiędzy wydaniem w dniu 24 września 1951 r. orzeczenia o odmowie ustanowienia tego prawa a ostatecznej utracie tego prawa, gdyby bowiem decyzja ta nie zapadła w majątku powodów nadal istniałoby roszczenie o ustanowienie użytkownika wieczystego.

Związek ten nie został wyłączony poprzez następcze zagospodarowanie gruntu w sposób uzasadniający ewentualne wywłaszczenie nieruchomości na potrzeby użyteczności publicznej (pod ulicę). W orzecznictwie wskazuje się, że powołanie się na tzw. przyczynę rezerwową, a według tej konstrukcji należałoby ocenić ową nasuwającą się hipotetyczną ewentualność następczego wywłaszczenia, jest wykluczone wówczas, gdy jest ona objęta odpowiedzialnością osoby trzeciej. Jeżeli zatem nieruchomość zajęta pod ulicę miałaby przejść na własność (...) W. na podstawie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), to okoliczność ta czyniła powołanie na alternatywę przyczynę wywłaszczenia bezskuteczne, skoro odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za wywłaszczone mienie spoczywałaby na podmiocie trzecim względem pozwanego.

Za bezzasadny uznał Sąd pierwszej instancji zarzut przedwczesności żądania. Słusznie wskazywała strona powodowa, że uprawnienie gminy z art. 7 ust. 4 Dekretu nie kreuje po stronie dawnych właścicieli roszczenia, a jedynie uprawnienie dochodzenia od gminy gruntu zamiennego. To gmina "zaofiaruje uprawnionemu - w miarę posiadania zapasu gruntów - na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej". Jest poza sporem, że takie "zaofiarowanie" ze strony gminy w sprawie nie nastąpiło. Jeśli więc po stronie dotychczasowego właściciela nieruchomości nie powstawało roszczenie o ustanowienie własności czasowej nieruchomości zamiennej, zaś po stronie gminy istniała uznaniowość w zaofiarowaniu nieruchomości zamiennej, to nie sposób podzielić stanowiska, iż wyczerpanie trybu administracyjnego w przedmiocie ustanowienia własności czasowej gruntu zamiennego warunkowało wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09). Przypomnieć należy, że roszczenia przewidziane w Dekrecie mają z natury charakter cywilnoprawny. Uznaniowy charakter uprawnienia gminy do przyznania gruntu zamiennego oraz brak roszczenia po stronie byłego właściciela o jego przyznanie wyłącza konieczność przeprowadzenia postępowania z wniosku byłego właściciela o przyznanie takiego gruntu. Pozostając na gruncie postępowania administracyjnego należałoby przyjąć, że w razie zaistnienia możliwości zaoferowania takiego gruntu gmina winna z urzędu wszcząć postępowanie administracyjne w tym przedmiocie. Brak możliwości wymuszenia przez byłego właściciela na gminie przyznania gruntu zamiennego oznacza, że w każda wypowiedź organu reprezentującego gminę, wskazująca na brak możliwości przyznania gruntu zamiennego jest miarodajna dla oceny możliwości naprawienia szkody w tej formie. Przyznanie gruntu należy do dyskrejonalnej władzy gminy, toteż nawet ewentualne poddanie negatywnej decyzji kontroli w administracyjnym toku instancji nie mogłoby zmienić w istocie zapadłego rozstrzygnięcia. Dawny właściciel nieruchomości może skorzystać z tej drogi i ubiegać się o grunt zamienny, którego przyznanie może następnie wyczerpywać wszelkie jego roszczenia dotyczące wyrządzonej mu szkody. Niemniej to powodom w myśl ogólnej reguły określonej w art. 363 § 2 k.c. jako poszkodowanym przysługiwało uprawnienie do wyboru sposobu naprawienia szkody. Nie ciążył na nich obowiązek wcześniejszego zwrócenia się o grunt zamienny w trybie art. 7 ust. 4 Dekretu.

W szczególności treść art. 160 k.p.a. nie ogranicza możliwości dochodzenia odszkodowania od wyczerpania innej, szczególnej drogi.

W konsekwencji tego Sąd Okręgowy przyjął, że powodowie mogli skutecznie domagać się naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem nieważnej decyzji dekretovej z dnia 24 września 1951 r., na podstawie art. 160 § 1 k.p.a.

Bezskutecznym okazał się także zarzut przedawnienia tego roszczenia, oparty o treść art. 160 § 6 k.p.a. oraz ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243 ze zm.). Prekluzja przewidziana w art. 6 ust. 1 tej ustawy nie miała zastosowania, skoro źródłem odpowiedzialności Skarbu Państwa był akt stosowania prawa w postaci decyzji, nie zaś inny akt konwencjonalny. W orzecznictwie wskazuje się, że przepis art. 6 ustawy o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych nie ma zastosowania do roszczeń odszkodowawczych, o których mowa w art. 160 § 1 i nast. k.p.a. (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 lipca 2011 r., I CSK 576/09). Z tych samych przyczyn nie znajdował uzasadnienia zarzut przedawnienia, oparty o przekształcenie terminu wskazanego w powołanym przepisie w termin przedawnienia, na podstawie art. XIII p.w.k.c. Dodać należy, że przepis art. 160 § 6 k.p.a., jako przepis szczególny, wyłącza zastosowanie normy zawartej w art. 442 § 1 zdanie drugie k.c. Trzyletni termin przedawnienia przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a. biegnie niezależnie od momentu powstania szkody oraz momentu dowiedzenia się o szkodzie przez uprawnionego (tak Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 czerwca 2013 r., I ACa 443/13). Zastosowanie zaś tego terminu i sposobu obliczenia terminu przedawnienia do szkód wywołanych orzeczeniami administracyjnymi wynika z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).

Decyzja nadzorcza została wydana w dniu 31 marca 2010 r. Nieznany jest termin nabrania przez nią przymiotu ostateczności, jednak w dniu 27 marca 2013 r. powodowie i ich poprzednicy prawni wnieśli o zawezwanie do próby ugodowej w sprawie o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną pozbawieniem m. in. prawa do nieruchomości w zakresie działki (...). Posiedzenie w przedmiocie wniosku odbyło się w dniu 9 lipca 2013 r. Niezależnie od daty ostateczności decyzji SKO bieg terminu przedawnienia roszczenia został przerwany wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej, po którym to przerwaniu termin ponownie rozpoczął bieg po zakończeniu postępowania ugodowego (art. 124 § 2 k.c.). Podnoszony przez pozwanego argument, zgodnie z którym przerwaniu terminu biegu przedawnienia złożeniem wniosku o zawezwanie do próby ugodowej sprzeciwiał się fakt, że w dniu złożenia wniosku nie został ponownie rozpoznany wniosek dekretovej, nie mógł zostać uznany za zasadny. Trafnie powodowie w tym względzie powołali się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r. (III CZP 14/16), zgodnie z którą postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279), nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.). Ochrona roszczenia odszkodowawczego przed przedawnieniem wymaga zatem podejmowania przez uprawnionych akcji skutkującej przerwaniem jego biegu, niezależnie od losów wniosku dekretovej. Tę ochronę powodowie sobie zapewnili wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej a następnie zgłoszeniem roszczenia w sprawie niniejszej. W związku z różnicą w powierzchni działki (...)- zgodnie z treścią pozwu miała mieć 138 m<sup>2</sup>, w toku postępowania ustalono zaś jej powierzchnię na 142 m<sup>2</sup> - należało uznać, że wniosek o zawezwanie do próby ugodowej a następnie pozew przerwały bieg przedawnienia co do całości roszczenia związanego z tą działką, bez względu na jej powierzchnię. W pozwie powodowie zgłosili bowiem roszczenie o odszkodowawcze z tytułu utraty działki gruntu 102/1 i ten element pozwu definiował zakres przedmiotowy roszczenia. Dookreślenie jej powierzchni należało traktować jako twierdzenie, co do właściwości fizycznych przedmiotu szkody, nie zaś jako celowe ograniczenie zakresu żądania pozwu. W związku z tym przerwanie biegu przedawnienia roszczenia wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej odnosiło skutek wobec roszczenia obejmującego odszkodowanie za działkę (...), bez względu na wielkość jej powierzchni. Zmiana zaś wartości samej szkody w toku procesu odszkodowawczego, wpływająca na zmianę wysokości dochodzonego roszczenia pozostawała pod ochroną przed przedawnieniem wynikającym z wytoczenia powództwa.

Zmiana wysokości cen w toku postępowania i w związku z tym potrzeba ustalenia odszkodowania według cen z daty wyrokowania (art. 363 § 2 k.c.), oczywiście w ramach tej samej podstawy faktycznej żądania, powoduje bowiem, że pierwotne wniesienie pozwu powoduje przerwę biegu przedawnienia co do całości dochodzonej kwoty (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 października 2016 r., IV CSK 44/16).

W konsekwencji powyższego Sąd zasądził na rzecz powodów: N. C., I. C. (1) i Z. N. kwoty po 103.166,67 zł, zaś na rzecz M. G. (1), J. W., E. D. i K. S. (1) kwoty po 77.375 zł.

Skoro powodowie ostatecznie żądali zasądzenia odsetek od dnia następującego po dniu wyrokowania, to żądanie takie było w całości uzasadnione, stosownie do treści art. 455 k.c. w zw. z art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 481 § 1 k.c. Zmianę w tym względzie, polegającą na zastąpieniu tą datą pierwotnie wskazanej daty 27 marca 2013 r. należało potraktować jako cofnięcie roszczenia o odsetki w odniesieniu do okresu od 27 marca 2013 r. do 30 stycznia 2020 r. Skoro powodowie nie złożyli oświadczenia o zrzeczeniu się roszczenia a pozwany nie wyraził zgody na cofnięcie powództwa w tym zakresie, to podlegało ono w tej części oddaleniu.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 100 zd. 2 k.p.c. w zw. z art. 108 zd. 2 k.p.c. Powodowie utrzymali się z roszczeniem głównym w całości, wobec tego koszty podlegały zasądzeniu od pozwanego na ich rzecz w całości. Sąd określił zasadę ponoszenia kosztów w postępowaniu, pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu. Analogicznie należało postąpić z wydatkami, które w całości w postępowaniu obciążały pozwanego Skarb Państwa (art. 83 ust. 2 w zw. z art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 785 ze zm.). Koszty te Sąd pozostawił do wyliczenia referendarzowi sądowemu (art. 8 ust. 1 u.k.s.c. w zw. z art. 108 zd. 2 k.p.c.).

Z wyrokiem tym nie zgodził się pozwany Skarb Państwa.

Zaskarżył wyrok w części zasądzającej, tj. co do punktu 1 lit. a i b, punktu 3 oraz punktu 4 zarzucając Sądowi pierwszej instancji:

- naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 244 k.p.c. poprzez brak wszechstronnej oceny materiału dowodowego, w szczególności decyzji nadzorczej SKO w W. z 2010 r. oraz planu zagospodarowania przestrzennego z 1948 r. i wadliwe uznanie, że korzystanie z gruntu rzez byłych właścicieli dało się pogodzić z przeznaczeniem nieruchomości, gdy tymczasem nie byli oni ani członkami, ani udziałowcami podmiotu korporacyjnego,

- naruszenie art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c. oraz art. 227 k.p.c. poprzez przyjęcie, że strona powodowa wykazała, że zostały spełnione przesłanki z art. 160 k.p.a.,

- naruszenie art. 2 § 3 k.p.c., art. 16 § 1 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (...) w zw. z art. 7 ust. 2 dekretu (...) poprzez wadliwe rozumienie związania sądu cywilnego decyzją nadzorczą z 2010 r., co miałyby wykluczać ocenę przesłanek oddania gruntu poprzednikowi prawnemu powodów w świetle powołanego art. 7 ust. 2 dekretu (...) i że moc wiążąca decyzji nadzorczej obejmuje zakaz retrospektywnego ustalania przez sąd, czy poprzednikom powodów przysługiwało skuteczne roszczenie o ustanowienie prawa własności czasowej,

- naruszenie prawa materialnego – art. 361 § 1 k.p.c. w zw. z art. 160 § 2 k.p.a. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 160 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 k.c. poprzez ich błędne zastosowanie w sprawie, art. 7 ust. 2 dekretu (...) w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 363 § 1 k.c. poprzez uznanie, że decyzja dekretowa z 1951 r. wyrządziła powodom szkodę.

Skarb Państwa wniósł o zmianę wyroku w zaskarżonej części i oddalenie powództwa oraz zmianę rozstrzygnięcia o kosztach procesu ewentualnie uchylenie wyroku w tej części i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania; w każdym przypadku o zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja nie jest zasadna, chociaż wadliwie Sąd pierwszej instancji poniechał rozważenia i oceny, czy zachodziły podstawy do uwzględnienia wniosku dekretowego w 1951 r. (w dacie jego pierwotnego rozpoznawania) poprzedników prawnych powodów, w świetle art. 7 ust. 2 dekretu (...) oraz obowiązującego w owym czasie planu zagospodarowania z 1948 r. przedmiotowej nieruchomości. Mimo jednak tej wadliwości, po dokonaniu przez Sąd Apelacyjny jako sąd meriti takiej oceny i ustaleń, stosownie do powołanego przepisu dekretu, a także w świetle art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 361 k.c. owe orzeczenie odpowiada prawu. Wadliwa decyzja dekretowa z 1951 r. skutkowałą powstaniem po stronie powodowej szkody, albowiem odmowa ustanowienia własności czasowej naruszała art. 7 ust. 2 dekretu (...), a po ponownym rozpoznaniu tego wniosku w 2013 r., w zmienionych okolicznościach faktycznych i prawnych, niemożliwe było jego uwzględnienie z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu tej ostatniej decyzji.

Podzielając w pozostałym zakresie ustalenia i ocenę prawną Sądu Okręgowego, w szczególności co do wartości niezyskanego prawa użytkowania wieczystego oraz co do braku podstaw do uwzględnienia zarzutu przedawnienia, szczegółowo omówione w uzasadnieniu wyroku tego sądu i których apelacja nie podważyła ani nie zaczęła sformułowanymi zarzutami, na podstawie art. 385 k.p.c. orzeczono jak w sentencji.

I. Na etapie postępowania apelacyjnego, w związku z pytaniem prawnym tutejszego Sądu Apelacyjnego z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie V ACa 502/18 skierowanym do Sądu Najwyższego, Sąd zawiesił postępowanie apelacyjne, a następnie podjął je, wobec podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały w dniu 30 czerwca 2020 r. w sprawie III CZP 71/19.

W jej myśl, 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. 279ze 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.

Sąd Apelacyjny w składzie niniejszym podziela ten pogląd, z tą tylko uwagą, że w istocie we wskazanej uchwale chodzi o prawidłowe odtworzenie, jaka decyzja powinna zapaść w świetle zastosowania do danego wniosku (złożonego w trybie art. 7 ust. 1 dekretu (...)) art. 7 ust. 2 tego dekretu. A nadto, że uchwała ta znajdzie także zastosowanie do tych decyzji administracyjnych, które zapadały po rządami dekretu o prawie rzeczowym z 1946 r., tj. odnoszących się do własności czasowej. W myśl bowiem art. XXXIX dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. z 1946 nr 57, poz. 321 ze zm.), przez przyznanie prawa zabudowy lub prawa dzierżawy wieczystej w rozumieniu dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy należy od dnia wejścia w życie prawa rzeczowego rozumieć przeniesienie własności gruntu za opłatą symboliczną z zastrzeżeniem powrotu własności na rzecz gminy (...) W., stosownie do przepisów prawa rzeczowego.

Sąd Okręgowy poniechał tej oceny uznając, że sama decyzja nadzorcza nieważnościowa przesądza nie tylko o wadliwości pierwotnej decyzji dekretowej z 1951 r., ale także o związku przyczynowym w rozumieniu art. 361 k.c. pomiędzy dochodzoną szkodą, a tą decyzją, albowiem strona pozwana nie wykazała, że zapadła decyzja administracyjna, z której wynikało, że poprzednikom prawnym powodów nie przysługiwało roszczenie o ustanowienie prawa własności czasowej.

Przyjmując pogląd zaprezentowany na wstępie rozważań, należało ustalić i ocenić, czy zachodziły w dacie wydania owej decyzji z 1951 r. podstawy do przyznania poprzednikom prawnym powodów – na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu (...) – prawa własności czasowej do działki o obecnym numerze 102/1 przy ul. (...) w W., zgadzając się jednocześnie z Sądem pierwszej instancji, że następcze zagospodarowanie gruntu w sposób uzasadniający ewentualne wywłaszczenie nieruchomości na potrzeby użyteczności publicznej (pod ulicę) w późniejszym okresie, nie przerywało związku przyczynowego pomiędzy taką wadliwą odmową – jeśli takie ustalenie zapadnie - a doznaną szkodą. W

orzecznictwie wskazuje się, że powołanie się na tzw. przyczynę rezerwową, a według tej konstrukcji należałoby ocenić ową nasuwającą się hipotetyczną ewentualność następczego wywłaszczenia, jest wykluczone wówczas, gdy jest ona objęta odpowiedzialnością osoby trzeciej. Jeżeli zatem nieruchomości zajęta pod ulicę miałaby przejść na własność (...) W. na podstawie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), to okoliczność ta czyniła powołanie na alternatywę przyczynę wywłaszczenia bezskuteczne, skoro odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za wywłaszczone mienie spoczywałaby na podmiocie trzecim względem pozwanego.

Decyzją z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie (...) Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło nieważność decyzji dekretowej w części dotyczącej działki (...). W uzasadnieniu decyzji organ nadzorczy stwierdził, że orzeczenie z 24 września 1951 r. zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa albowiem przy jego wydaniu organ kierował się wskazaniem opracowywanego planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem przesłanki przyznania prawa własności czasowej określone w dekrecie winny być badane przez pryzmat obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzja ta stała się ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Przedmiotowa działka była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nr 37, uchwalonym przez (...) W. 16 kwietnia 1948 r. (MP nr 45 z 1948 r., poz. 232), który przewidywał na tym terenie budynki na cele handlu państwowego lub spółdzielczego, a także skwery i dziedzińce. Właściciele działki przy ul. (...) w W. planowali przed uchwaleniem tego planu utworzenie spółki celem wybudowania domu handlowego.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. w wyroku z dnia 9 sierpnia 2012 r. (I SA/Wa 930/12) dotyczącym części przylegającej do działki nr (...), działki nr (...) przy ul. (...) w W., należącej do tych samych właścicieli, stanowisko, że działania właścicieli zmierzające do utworzenia spółki dla celów budowy budynku handlowego pozostaje w sprzeczności z planem zagospodarowania przestrzennego, jest wadliwe, albowiem osoby te w każdym czasie mogły założyć inną formę prawną działalności gospodarczej, tj. spółdzielnię i w ten sposób realizować handel spółdzielczy. Organ odmawiając przyznania własności czasowej musi wykazać, dlaczego dany rodzaj użyteczności publicznej – tu: handel państwowy lub spółdzielczy – wyłącza przyznanie własności czasowej dotychczasowym właścicielom (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 stycznia 2009 r., I OSK (...), LexPolonica nr 2460783).

Taki kierunek badania podstaw uwzględnienia (lub nieuwzględnienia) wniosku dekretowego potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. (I OSK (...), niepubl.). Odwołał się przy tym do ówczesnej treści art. 1 i art. 12 ustawy o spółdzielniach z 1920 r. i wskazał, że przedmiotem oceny przez pryzmat art. 7 dekretu powinno być rozważenie, że uzyskanie przez byłych właścicieli własności czasowej i prowadzenie z ich udziałem – w formie spółdzielni – działalności handlowej w wybudowanym obiekcie handlowym, odpowiada wymaganiom planu zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu.

W uchwale (7) Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2008 r. ( I (...) 5/08) stwierdzono, że przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego na cele użyteczności publicznej nie wyłączało możliwości przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej (wieczystej dzierżawy), na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 278 ze zm.). Podkreślono, że użyteczność publiczna szeroko rozumiana i niezdefiniowana w owym czasie przez ustawodawcę, nie ma związku ze stosunkami własnościowymi i własność prywatna może jej służyć. Stąd należy badać konkretne przeznaczenie danej nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego i oceniać dany wniosek dekretowy w świetle ówczesnego prawa i możliwości pogodzenia ustanowienia prawa własności czasowej na rzecz byłych właścicieli z danymi celami użyteczności publicznej wynikającymi z planu. Wskazano m.in., że jaskrawym przykładem realizowania celów użyteczności publicznej przez własność prywatną była działalność religijna, a ściślej – wypełniająca cele kultu religijnego. Stąd wniosek, że ówczesny ustawodawca dopuszczał możliwość realizacji celów użyteczności publicznej przez podmioty spoza administracji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny przywołał szereg unormowań prawnych obowiązujących w tym czasie dla potwierdzenia wywiedzionych tez. Przypomniał, że sama konstrukcja art. 7 ust.

z dekretu (...) zakłada konieczność rozważenia, czy przeznaczenie terenu w planie na określony cel użyteczności publicznej da się pogodzić z przyznaniem prawa własności czasowej do określonego gruntu. Skonkludował, że rewolucyjnych ograniczeń prawa własności owego czasu nie można interpretować rozszerzająco. Przeciwnie, należy je wyklądać zawężająco. Odwołał się do wyroków: SN z 8 maja 1992 r. (III ARN 23/92, OSP 1993 nr 3, poz. 47) oraz NSA z 5 listopada 2007 r. (I OPS 2/07, OSNAiWSA z 2008 r. z.1, poz. 5).

Podzielając powyższe stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodzić należy się także z oceną Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 12 października 2016 r. ( (...)/Wa (...), niepubl.), że pogodzenie korzystania przez dotychczasowego właściciela z gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem nie oznacza, że owo „korzystanie” musi być wykonywane wyłącznie przez podmiot na rzecz którego prawo własności czasowej miałyby zostać ustanowione, a więc osobiście przez te osoby: tu – osoby fizyczne byłych właścicieli. Mogą one, przy współdziałaniu innych osób, utworzyć odrębny podmiot, jakim jest spółdzielnia i realizować cele założone w planie zagospodarowania przestrzennego. WSA we wskazanym wyroku odwołał się do dyspozycji art. 1 dekretu (...) oraz wskazał, że przepisy obowiązującego w 1951 r. rozporządzenia Prezydenta RP z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie (Dz. U. nr 34, poz. 216) nie wymagały, by budowa budynków przeznaczonych pod handel spółdzielczy realizowana była wyłącznie przez podmioty publiczne czy nawet same spółdzielnie, które będą je wykorzystywać. Stąd kwestia ilości osób fizycznych wymaganych dla utworzenia i funkcjonowania spółdzielni, nie ma istotnego znaczenia. Brak jest bowiem przeszkód prawnych, aby byli właściciele nieruchomości, którzy uzyskaliby prawo własności czasowej, utworzyli spółdzielnię wspólnie z osobami trzecimi, a następnie w tej formule prawnej wspólnie z nimi realizowali na nieruchomości działalność gospodarczą, która nie pozostawałaby w kolizji z założeniami planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 7 ust. 2 dekretu nakazuje jedynie badać, czy grunt może być wykorzystywany przez byłego właściciela zgodnie z planem.

Powyższe wywody i uwagi NSA i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, akceptowane przez Sąd Apelacyjny, pozwalają uznać, że byli właściciele działki nr (...) przy ul. (...) w W., jakkolwiek nie było ich dziesięciu, mogli – po ustanowieniu własności czasowej – zabudować nieruchomość dla celów handlowych i w formie spółdzielni handlowej prowadzić działalność użyteczności publicznej w postaci handlu spółdzielczego. Pojęcie „korzystania” pomieszczone w art. 7 ust. 2 nie jest w żaden sposób limitowane. Należy więc je odczytywać zarówno w świetle treści prawa własności czasowej, jak i formuły handlu spółdzielczego. Ten ostatni, poza samą istotą korporacji spółdzielczej, nie uzależniał prowadzenia handlu od formy pozyskania gruntu i budynków handlowych. Mogły one należeć do spółdzielni na zasadzie prawa własności, w tym własności czasowej, nabytej lub wniesionej przez członków, jak również być wykorzystywane na podstawie tytułu obligacyjnego, w szczególności najmu lub dzierżawy.

Obowiązująca w 1951 r. ustawa z 29 października 1920 o spółdzielniach (tj. Dz. U z 1950 nr 25, poz. 232) w art. 1 za spółdzielnię uważała zrzeszenie o nieograniczonej liczbie członków i zmiennym składzie osobowym prowadzące wspólnie działalność gospodarczą w ramach narodowego planu gospodarczego dla podniesienia poziomu gospodarczego i kulturalnego życia członków oraz dla dobra Państwa Ludowego. Zgodnie z art. 6 statut powinien określać m.in. rodzaj i wysokość udziałów oraz sposób ich wnoszenia, a art. 12 wskazywał, że członkiem spółdzielni może być każda osoba fizyczna, o ile statut nie stanowi inaczej, a spółdzielnia musi liczyć co najmniej 10 członków. Zgodnie z art. 15, statut mógł przewidzieć udziały różnego rodzaju, określać rodzaje takich udziałów, wysokość oraz zasady i warunki ich deklarowania. Członkowie mogli wносить różną ilość udziałów i w różnej formie, której ustawa nie limitowała.

Oznacza to, że możliwość wykorzystania działki gruntu 102/1 stanowiącej własność czasową, mogła być zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego wykorzystana na cele handlu spółdzielczego przez spółdzielnię, której członkami zostaliby dotychczasowi właściciele wraz z innymi osobami, wnosząc – zgodnie z uchwalonym statutem – udziały niepieniężne w postaci prawa własności czasowej do odzyskanego gruntu.

Pogląd przeciwny, zaprezentowany m.in. w wyroku NSA z 8 maja 2018 r. (I OSK 233/17, niepubl), wydaje się odosobniony i nawiązujący do mniejszościowego stanowiska, że należy odczytywać art. 7 ust. 2 dekretu (...) nie po myśli obiektywnej treści prawa własności czasowej i możliwości korzystania z niej w roku 1951 r. w myśl wówczas



obowiązującego prawa, ale w taki sposób, który będzie odpowiadał celom państwa komunistycznego owego okresu. Innymi słowy, że treść art. 7 ust. 2 dekretu należało rozumieć zawężająco, tzn. że jeżeli właściciel nie był spółdzielnią, to nie mógł uzyskać prawa własności czasowej, gdy teren był przeznaczony pod handel spółdzielczy.

Stanowisko to należy odrzucić jako błędne i naruszające ówczesne prawo, w szczególności prawo dotyczące spółdzielni. Jej istota, jakkolwiek została ona inkorporowana do szeroko rozumianych podmiotów gospodarki uspołecznionej (socjalistycznej), zasadzała się na własności prywatnej członków, w postaci udziałów rzeczowych (gruntów), środków produkcji, wkładów pieniężnych i pracy. Stąd realizacja handlu spółdzielczego zależała od form pozyskania bazy handlowej, a zasadniczo pochodziła od członków, a w dalszej dopiero kolejności od Państwa. Ta ostatnia postać pozyskiwania bazy handlowej nastąpiła notabene w okresie późniejszym, po znacjonalizowaniu przez Państwo komunistyczne większości własności prywatnej miast o celach gospodarczych i przybrała postać użyczenia, sprzedaży lub dzierżawy gruntów i budynków bądź kredytowania przedsięwzięć inwestycyjnych.

Reasumując: w realiach planu zagospodarowania przestrzennego z 1948 r. obowiązującego w 1951 r., prawidłowe zastosowanie art. 7 ust. 2 dekretu (...) powinno skutkować przyznaniem właścicielom dekretowym własności czasowej do przedmiotowej działki gruntu. Oznacza to, że pomiędzy wadliwą decyzją z 1951 r. a nieuzyskaniem prawa własności czasowej, której ekwiwalent pieniężny jest dochodzony w sprawie wg stanu ówczesnego nieruchomości a wartości aktualnej, zachodzi adekwatny związek przyczynowy (art. 361 k.c.).

II. Ocena powyższa, przy podzieleniu prawidłowości wyceny szkody dokonanej przez Sąd pierwszej instancji oraz przy poprawnym ustaleniu następstwa prawnego powodów i braku podstaw do uwzględnienia zarzutu przedawnienia oznaczała, że apelacja nie miała usprawiedliwionych podstaw. Stąd na podstawie art. 385 k.p.c. należało orzec jak w sentencji.

O kosztach procesu w instancji odwoławczej orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c. i art. 108 §1 k.p.c., zasądzając od pozwanego koszty zastępstwa prawnego w stawce minimalnej obowiązującej w dacie wniesienia apelacji.

Anna Strączyńska Roman Dziczek Beata Kozłowska

Z: odpis wyroku doręczyć pełnomocnikom stron (bez uzasadnienia, zaskarżalne co do pkt 1 sk. k. do SN dla pozwanego oraz co pkt 2 - zażaleniem poziomym dla obu stron, uzasadnienie na wniosek).

SSA Roman Dziczek