

Sygn. akt V ACa 55/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 czerwca 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Ewa Kaniok (spr.)

Sędziowie: SA Alicja Fronczyk

SO del. Monika Włodarczyk

Protokolant: sekr. sądowy Dorota Jędrak

po rozpoznaniu w dniu 7 czerwca 2018 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa R. O.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...), Ministrowi Inwestycji
i Rozwoju i Prezydentowi (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...)

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. akt II C 556/12

I. zmienia zaskarżony wyrok w punktach pierwszym i trzecim w ten sposób, że oddala powództwo i nie obciąża powódki obowiązkiem zwrotu kosztów procesu;

II. nie obciąża powódki obowiązkiem zwrotu kosztów procesu za drugą instancję.

Alicja Fronczyk Ewa Kaniok Monika Włodarczyk

Sygn. akt V ACa 55/17

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 10 lipca 2012 r. skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...), R. O. wniosła o zasądzenie kwoty 1.458.000,00 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 10 lipca 2012 r. do dnia zapłaty.

Żądanie pozwu powódka wywodziła z faktu wydania decyzji administracyjnych, w wyniku których dokonano sprzedaży siedmiu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku położonym przy ul. (...) w W.. Decyzje te umożliwiły zbycie lokali przez podmiot nieuprawniony do rozporządzania lokalami, gdyż wskutek wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczenia administracyjnego z dnia 09 lutego 1951 r., jak i decyzji administracyjnej z dnia 31 maja 1951 r., to byłemu właścicielowi nieruchomości (poprzednikowi prawnemu powódki), a nie Skarbowi Państwa, przysługiwało prawo własności budynku, aż do dnia ponownego rozpoznania wniosku o ustanowienie tego prawa.

Na skutek wydania wadliwych decyzji administracyjnych powódka została pozbawiona możliwości odzyskania lokali. Poniosła zatem stratę w wysokości wartości lokali. Jako podstawę prawną żądania powódka wskazała art. 417 i nast. k.c., w szczególności art. 417¹ § 2 k.c.

Skarb Państwa – Wojewoda (...) wniósł o oddalenie powództwa w całości, kwestionując roszczenie zarówno co do zasady, jak i wysokości. W ocenie pozwanego, decyzje o sprzedaży lokali nie mogą stanowić źródła szkody, co z kolei oznacza, że pomiędzy wskazywanym w ramach podstawy faktycznej żądania zdarzeniem a szkodą powódki nie ma wymaganego przepisu art. 361 § 1 k.c. związku przyczynowego. Stwierdzenie wydania decyzji o sprzedaży lokalu z naruszeniem prawa nie uzasadnia zakwalifikowania tej decyzji jako samoistnego źródła szkody, polegającej na braku wejścia do majątku powódki tej wartości, jaką uosabia sprzedany lokal. Pozwany podkreślił, że utrata własności budynku i niezyskanie prawa własności czasowej jest następstwem orzeczenia Prezydium Rady Narodowej (...) z dnia 09 lutego 1951 r., odmawiającej przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości, utrzymanego w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 13 maja 1951 r. W części budynku objętego decyzjami o sprzedaży lokali i zawartymi w ich konsekwencji umowami cywilnoprawnymi doszło do nieodwracalności skutków prawnych decyzji administracyjnej, co oznacza, że skutki te nie mogą być zniesione przez organ administracyjny w ramach jego kompetencji.

Pozwany podniósł również zarzut przedawnienia, wskazując na upływ terminu do wniesienia powództwa określonego w art. 160 k.p.a.

W piśmie z dnia 25 października 2012 r. powódka jako podstawę prawną dochodzonego roszczenia podała art. 160 k.p.a. Podkreśliła również, że domaga się zasądzenia wskazanej w pozwie kwoty wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wydania wyroku.

Postanowieniem z dnia 19 listopada 2012 r. Sąd ustalił, że jednostką uprawnioną do podejmowania czynności procesowych w imieniu Skarbu Państwa jest także Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (obecnie Minister Infrastruktury i Budownictwa).

Na rozprawie w dniu 21 stycznia 2016 r. pełnomocnik powódki ograniczył powództwo do kwoty 1.297.400,00 zł i w pozostałym zakresie cofnął powództwo.

Pozwany nie wyraził zgody na częściowe cofnięcie powództwa bez zrzeczenia się roszczenia.

Wyrokiem z dnia 02 lutego 2016 roku Sąd Okręgowy w Warszawie w punkcie pierwszym zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz R. O. kwotę 1.297.400,00 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 02 lutego 2016 r. do dnia zapłaty; w punkcie drugim oddalił powództwo w pozostałym zakresie; w punkcie trzecim ustalił, że powódka ponosi koszty procesu w 11%, a pozwany w 89%, pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu.

Sąd Okręgowy ustalił, że nieruchomość położona w W. przy ul. (...) (nr hip. (...)) stanowiła własność P. O.. Spadek po P. O. nabyła w całości A. O.. Spadek po A. O. nabyła w całości R. O..

Nieruchomość położona w W. przy ul. (...) objęta została działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...)

Z dniem 21 listopada 1945 r. przedmiotowa nieruchomość, na podstawie art. 1 dekretu, przeszła na własność gminy (...) W., a następnie Skarbu Państwa.

Właściciel nieruchomości P. O., zgodnie z uprawnieniem przysługującym na mocy art. 7 ust. 2 dekretu, w dniu 19 października 1948 r. wystąpił z wnioskiem o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu.

Decyzją z dnia 09 lutego 1951 r. nr (...), Prezydium Rady Narodowej (...) W. odmówiło P. O. przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości. W wyniku złożonego odwołania Minister Gospodarki Komunalnej decyzją z dnia 31 maja 1951 r. (...), zaskarżone orzeczenie utrzymał w mocy.

W konsekwencji decyzji z dnia 09 lutego 1951 r. oraz decyzji z dnia 31 maja 1951 r. doszło do wydania kolejnych decyzji administracyjnych, które stały się podstawą do sprzedaży w formie aktu notarialnego lokali mieszkalnych, znajdujących się w budynku.

Lokal nr (...) o pow. 31,60 m² został sprzedany osobie trzeciej aktem notarialnym z dnia 11 maja 1990 r., zawartym na podstawie i w wykonaniu decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. M. nr (...) z dnia 29 grudnia 1989 r.

Lokal nr (...) o pow. 30,55 m² został sprzedany osobie trzeciej aktem notarialnym z dnia 09 września 1977 r., zawartym na podstawie i w wykonaniu decyzji Naczelnika Dzielnic W. M. nr (...) z dnia 08 sierpnia 1977 r.

Lokal nr (...) o pow. 46,58 m² został sprzedany osobie trzeciej aktem notarialnym z dnia 11 maja 1990 r., zawartym na podstawie i w wykonaniu decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i (...) Dzielnicowego W. M. nr (...) z dnia 29 grudnia 1990 r.

Lokal nr (...) o pow. 31,11 m² został sprzedany osobie trzeciej aktem notarialnym z dnia 19 lutego 1991 r., zawartym na podstawie i w wykonaniu decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. M. nr (...) z dnia 28 lutego 1990 r.

Lokal nr (...) o pow. 48,74 m² został sprzedany osobie trzeciej aktem notarialnym z dnia 05 sierpnia 1991 r., zawartym na podstawie i w wykonaniu decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. M. nr (...) z dnia 28 lutego 1990 r.

Lokal nr (...) o pow. 30,00 m² został sprzedany osobie trzeciej aktem notarialnym z dnia 21 marca 1979 r., zawartym na podstawie i w wykonaniu decyzji Naczelnika Dzielnic W. M. nr (...) z dnia 6 lutego 1979 r.

Lokal nr (...) o powierzchni 53,00 m² został sprzedany osobie trzeciej aktem notarialnym z dnia 04 czerwca 1980 r., zawartym na podstawie i w wykonaniu decyzji Naczelnika Dzielnic W. M. nr (...) z dnia 27 lutego 1980 r.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją nr (...) z dnia 31 lipca 2002 r. stwierdził, że decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 31 maja 1951 r. oraz utrzymane tą decyzją orzeczenie administracyjne z dnia 09 lutego 1951 r., w części dotyczącej sprzedaży lokalu mieszkalnego nr (...) w budynku położonym przy ul. (...) oraz udziału przypadającego właścicielom tego lokalu w części budynku i jego urządzeniach, które służą do wspólnego użytku ogółu mieszkańców, a także gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom tego lokalu – zostały wydane z naruszeniem prawa, a w pozostałej części stwierdził ich nieważność.

W wyniku rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, decyzją z dnia 21 października 2002 r. znak: (...), utrzymał w mocy decyzję z dnia 31 lipca 2002 r.

Decyzją z dnia 02 października 2009 r. nr (...) Prezydent (...) ustanowił na rzecz R. O. prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,5420 części gruntu o pow. 250,00 m⁽²⁾, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr (...) w obrębie (...), uregulowanego w księdze wieczystej KW nr (...), położonego przy ul. (...).

Jednocześnie powódce odmówiono ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,3560 ułamkowej części przedmiotowego gruntu – oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali mieszkalnych nr: (...).

Decyzją z dnia 14 maja 2010 r. sygn. akt (...), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że decyzja Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. – M. z dnia 28 lutego 1990 r. nr (...), orzekająca o sprzedaży H. C. lokalu mieszkalnego nr (...) w budynku położonym przy ul. (...) w W. oraz oddaniu w użytkowanie wieczyste 0,008 części gruntu o ogólnej powierzchni 250,00 m², na którym usytuowany jest budynek, została wydana z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

Decyzją z dnia 14 maja 2010 r. sygn. akt (...), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że decyzja Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. – M. z dnia 28 lutego 1990 r. nr (...), orzekająca o sprzedaży G. S. lokalu mieszkalnego nr (...) w budynku położonym przy ul. (...) w W. oraz oddaniu w użytkowanie wieczyste 0,07 części gruntu o ogólnej powierzchni 250,00 m², na którym usytuowany jest budynek, została wydana z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

Decyzją z dnia 14 maja 2010 r. sygn. akt (...), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że decyzja Naczelnika Dzielnicy W. – M. z dnia 06 lutego 1979 r. nr (...), orzekająca o sprzedaży L. S. lokalu mieszkalnego nr (...) w budynku położonym przy ul. (...) w W. oraz oddaniu w użytkowanie wieczyste 0,043 części gruntu o ogólnej powierzchni 250,00 m⁽²⁾, na którym usytuowany jest budynek, została wydana z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych (decyzja k. 30-31).

Decyzją z dnia 14 maja 2010 r. sygn. akt (...) Samorządowego Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że decyzja Naczelnika Dzielnicy W. – M. z dnia 27 lutego 1980 r. nr (...), orzekająca o sprzedaży K. i F. J. lokalu mieszkalnego nr (...) w budynku położonym przy ul. (...) w W. oraz oddaniu w użytkowanie wieczyste 0,076 części gruntu o ogólnej powierzchni 250,00 m⁽²⁾, na którym usytuowany jest budynek, została wydana z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

Decyzją z dnia 01 września 2010 r. sygn. akt (...), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że decyzja Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicowego W. M. z dnia 29 grudnia 1989 r. nr (...), orzekająca o sprzedaży J. S. lokalu mieszkalnego nr (...) w budynku położonym przy ul. (...) w W. oraz oddaniu w użytkowanie wieczyste 0,045 części gruntu o ogólnej powierzchni 250,00 m², na którym usytuowany jest budynek, została wydana z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

Decyzją z dnia 01 września 2010 r., sygn. akt (...), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że decyzja Naczelnika Dzielnicy W. – M. z dnia 08 sierpnia 1977 r. nr (...), orzekająca o sprzedaży T. Ś. lokalu mieszkalnego nr (...) w budynku położonym przy ul. (...) w W. oraz oddaniu w użytkowanie wieczyste 0,044 części gruntu o ogólnej powierzchni 250,00 m², na którym usytuowany jest budynek, została wydana z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

Decyzją z dnia 01 września 2010 r. sygn. akt (...), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, że decyzja Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami (...) Dzielnicowego W. M. z dnia 29 grudnia 1989 r. nr (...), orzekająca o sprzedaży M. W. lokalu mieszkalnego nr (...) w budynku położonym przy ul. (...) w W. oraz oddaniu w użytkowanie wieczyste 0,067 części gruntu o ogólnej powierzchni 250,00 m², na którym usytuowany jest budynek, została wydana z naruszeniem prawa, jednakże nie można stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

Sąd Okręgowy ustalił także, iż obecnie nieruchomość oznaczona nr hip. (...), położona w W. przy ul. (...), stanowi działkę ewidencyjną nr (...) o pow. 250,00 m² w obrębie (...) i zabudowana jest budynkiem mieszkalnym.

Wartość rynkowa prawa własności lokali mieszkalnych:

- (...)według stanu na dzień 08 sierpnia 1977 r.,
- (...) według stanu na dzień 06 lutego 1979 r.,
- (...) według stanu na dzień 27 lutego 1980 r.,
- (...) według stanu na dzień 29 grudnia 1989 r.,
- (...)według stanu na dzień 29 grudnia 1989 r.,
- (...) według stanu na dzień 28 lutego 1990 r.,
- (...) według stanu na dzień 28 lutego 1990 r.,

z uwzględnieniem obciążenia obligatoryjnym prawem najmu – według cen aktualnych, wynosi 1.297.400,00 zł.

W dniu 12 października 2011 r. powódka wystąpiła z wnioskiem o zawezwanie Skarbu Państwa do próby ugodowej w sprawie zapłaty na rzecz wnioskodawczyni R. O. kwoty 1.701.000,00 zł. Skarb Państwa – Wojewoda (...) nie wyraził zgody na zawarcie ugody.

Biegły dokonał wyceny prawa własności lokali mieszkalnych przy zastosowaniu podejścia porównawczego i użyciu metody korygowania ceny średniej. Ponadto, wobec zgłoszonych przez stronę pozwaną zastrzeżeń, biegły w sposób wyczerpujący doprecyzował powstałe wątpliwości poprzez sporządzenie opinii uzupełniającej (k. 596-609) oraz przedstawiając ustne wyjaśnienia na rozprawie w dniu 21 stycznia 2016 r. (k. 630-631).

W świetle wskazanego przez powódkę źródła szkody, jako podstawę zgłoszonego roszczenia Sąd uznał art. 160 k.p.a., określający przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa związanej z powstaniem szkody na skutek wydania „wadliwej”, niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej. Pomimo uchylenia cytowanego przepisu ustawą z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 162 poz. 1692), na podstawie art. 5 tej ustawy, art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. znajduje nadal zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem przed dniem 01 września 2004 r. ostatecznych decyzji administracyjnych, których nieważność lub wydanie z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono także po tej dacie.

Stosownie do treści art. 160 § 1 i 3 k.p.a. stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję dotkniętą nieważnością, a do odszkodowania tego stosuje się przepisy kodeksu cywilnego z wyłączeniem art. 418 k.c. Tym samym, w świetle wskazanego art. 160 k.p.a. w zw. z art. 361 k.c. jako przesłanki odpowiedzialności cywilnej organu administracji publicznej wystąpić muszą kumulatywnie: szkoda, zdarzenie powodujące szkodę, tj. wydanie ostatecznej decyzji, której niezgodność z prawem została stwierdzona we właściwym postępowaniu, oraz adekwatny związek przyczynowy między zdarzeniem powodującym szkodę, a zaistniałą szkodą.

Skarb Państwa jest biernie legitymowany w sprawie o naprawienie szkody wynikłej z ostatecznej decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), także wtedy, gdy stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa, nastąpiło po dniu 26 maja 1990 r. (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 07 grudnia 2006 r., sygn. akt III CZP 99/06, OSNC 2007/6/79, Biul.SN 2006/12/6).

Podstawą zastosowania art. 160 k.p.a. jest stwierdzenie zaistnienia szkody wskutek wydania decyzji następnie uznanej za nieważną, a zatem analiza dokonana przez Sąd ogranicza się do ustalenia, czy taka szkoda nastąpiła, a jeżeli tak, to w jakiej wysokości. W postępowaniu cywilnym sądy nie są władne badać prawidłowości podjęcia decyzji administracyjnej, w szczególności czy istnieją przesłanki, które w świetle przepisów prawa materialnego stanowiły podstawę jej podjęcia. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 04 czerwca 2009 r., III CZP 28/09).

Ustalając źródło szkody doznanej przez powódkę Sąd Okręgowy wskazał, że jeżeli stwierdzono nieważność decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi nieruchomości prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...), 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 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2014 r., sygn. akt I CSK 613/13, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2014 r., III CZP 49/14, OSNC 2015, nr 5, poz. 60).

W uchwale z dnia 03 września 2015 r. (III CZP 22/15, Biul.SN 2015/9/5, www.sn.pl, KSAG 2015/4/176) Sąd Najwyższy stwierdził, że kasacyjny charakter decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji administracyjnej, mającej charakter konstytutywnego zdarzenia prawnego powoduje, że decyzja której dotyczy, przestaje istnieć w obrocie prawnym ze skutkiem wstecznym, tj. od chwili wydania. Decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność obala dotychczasową decyzję, pozbawia ją mocy i znosi jej skutki od daty podjęcia (ex tunc). Tym samym upadają domniemania legalności i prawidłowości, przestaje obowiązywać związanie jej treścią. Wydanie decyzji nadzorczej stwierdzającej wydanie decyzji z naruszeniem prawa jedynie przesądza o bezprawności tego aktu administracyjnego, tj. o przesłance odpowiedzialności odszkodowawczej. 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 użytkowania wieczystego gruntu, gdyż dopiero wówczas powstaje szkoda (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r., I CSK 96/09, nie publ.). Tylko w następstwie wstecznego zniesienia decyzji dekretowych przez nadzorcze decyzje dekretowe stwierdzające ich nieważność możliwe jest przeprowadzenie zarówno kolejnego postępowania dekretowego, zakończonego ponowną decyzją dekretową, jak i postępowania nadzorczego dotyczącego decyzji lokalowej, a w nim wydania decyzji stwierdzającej jej nieważność (i otwarcia drogi do ewentualnego wydania odmownej decyzji lokalowej, skutkującej możliwością odzyskania przez byłych właścicieli nieruchomości prawa własności budynku w naturze) albo decyzji o wydaniu decyzji lokalowej z naruszeniem prawa. Dochodzi wówczas do zbiegu o charakterze niekonkurencyjnym roszczeń odszkodowawczych z tytułu dwóch deliktów administracyjnych samodzielnych, choć pozostających w związku. Sąd orzekający podzielił powołane stanowisko orzecznictwa.

Zgodnie z art. 361 § 1 k.c., każda osoba zobowiązana do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła.

W ocenie Sądu I instancji okoliczności faktyczne niniejszej sprawy oraz powołane stanowisko Sądu Najwyższego prowadzą do wniosku, że istnieje wielocłonowy adekwatny związek przyczynowy pomiędzy kolejno wydawanymi przez organy administracyjne decyzjami, a powstałą szkodą. Na skutek uznania w postępowaniu nadzorczym za nieważną decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania poprzednikowi prawnemu powódki prawa własności czasowej do nieruchomości, zaistniał stan prawny, jaki miał miejsce przed rozpoznaniem wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej. Decyzja nadzorcza pozbawiła bowiem mocy decyzję Prezydium Rady Narodowej (...) z dnia 09 lutego 1951 r., utrzymaną w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 31 maja 1951 r. Zniosła tym samym jej skutki od daty podjęcia (ex tunc).

Zdaniem Sądu w pełni zatem zasadne jest twierdzenie, że Skarb Państwa dokonał sprzedaży lokali mieszkalnych, nie będąc jednocześnie ich właścicielem. Gdyby zatem decyzje lokalowe nie zostały wydane, nie byłoby przeszkód, by powódka odzyskała cały budynek, ze wszystkimi znajdującymi się w nim lokalami. Wobec stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej przyznania poprzednikowi prawnemu powódki prawa własności czasowej, zdarzeniem powodującym szkodę były decyzje, na podstawie których sprzedanych zostało siedem lokali mieszkalnych o nr (...).

Sąd Okręgowy stwierdził, że sformułowany przez pozwanego zarzut przedawnienia nie zasługiwał na uwzględnienie. Przepis art. 160 § 6 k.p.a. wprost stanowi, że roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a.

Decyzją z dnia 02 października 2009 r. Prezydent (...) ustanowił na rzecz powódki R. O. prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,5420 części gruntu o pow. 250,00 m⁽²⁾, jednocześnie odmawiając powódce ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,3560 ułamkowej części przedmiotowego gruntu – oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali mieszkalnych. Zatem roszczenie odszkodowawcze zaktualizowało się w dniu 02 października 2009 r. Uwzględniając fakt, że powódka złożyła pozew do tutejszego Sądu w dniu 10 lipca 2012 r., o przedawnieniu roszczenia nie może być mowy. Trzyletni termin został bowiem zachowany.

Sąd I instancji uznał, że rozmiar szkody wyznacza wartość rynkowa prawa własności lokali mieszkalnych o nr (...) znajdujących się w budynku położonym przy ul. (...) w W., według stanu na datę wydania decyzji sprzedaży, z uwzględnieniem obciążenia obligatoryjnym prawem najmu oraz według cen aktualnych. W takim bowiem kształcie powódka utraciła przedmiot swojego prawa. Wartość lokali mieszkalnych ustalona została, zgodnie z opinią biegłego S. O., w wysokości 1.297.400,00 zł.

Sąd Okręgowy uznał, że w razie niewydania wadliwych decyzji lokalowych możliwość korzystania z lokalu byłaby ograniczona wskutek obowiązywania przepisów o publicznej gospodarce lokalami.

Od zasądzonej kwoty Sąd zasądził również odsetki ustawowe na podstawie art. 481 § 1 k.c. W pozostałym zakresie powództwo ulegało oddaleniu. Konieczność merytorycznego rozstrzygnięcia w tym zakresie wynikała z faktu, że strona pozwana nie wyraziła zgody na częściowe cofnięcie pozwu.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 100 k.p.c.

Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę (...) zaskarżając go w części tj. w zakresie pkt I i III zarzucając naruszenie prawa materialnego:

1. art. 361 §1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. poprzez przyjęcie, że decyzje administracyjne, na podstawie, których zbyto lokale mieszkalne wraz z udziałami w prawie użytkowania wieczystego gruntu stanowią źródło szkody wskazywanej przez powódkę;
2. art. 361 §1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. poprzez przyjęcie, że pomiędzy decyzjami o sprzedaży lokali a powstałą szkodą wskazywaną przez powódkę zachodzi związek przyczynowy;
3. art. 160 § 6 k.p.a. poprzez nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia podniesionego przez pozwanego w związku ze stwierdzeniem w dniu 31 lipca 2002 r. przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nieważności decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 31 maja 1951 r.

W konkluzji skarżący wniósł o zmianę wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości, stosowną zmianę postanowienia o kosztach postępowania przed Sądem I instancji oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, wg norm przepisanych, względnie uchylenie wyroku i przekazanie Sądowi Okręgowemu w Warszawie do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

apelacja podlega uwzględnieniu, co pociąga za sobą zmianę zaskarżonego wyroku w oparciu o art. 386 par. 1 k.p.c.

Ustalenia faktyczne poczynione przez sąd I instancji nie były kwestionowane, dlatego Sąd Apelacyjny przyjmuje je za własne.

Trafny jest zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy prawa materialnego tj. art. 361 §1 k.c. w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. poprzez przyjęcie, że pomiędzy decyzjami o sprzedaży lokali a powstałą szkodą wskazywaną przez powódkę zachodzi związek przyczynowy, oraz że decyzje administracyjne, na podstawie, których zbyto lokale mieszkalne wraz z udziałami w prawie użytkowania wieczystego gruntu stanowią źródło szkody wskazywanej przez powódkę.

W uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 marca 2018r., sygn. III CZP 46/17 wskazano, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy decyzję odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego na tej nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) (Dz. U. nr 50, poz. 279 ze zm.), źródłem poniesionej przez niego (następców prawnych) szkody nie jest decyzja wydana z naruszeniem prawa, zezwalająca na sprzedaż lokali w budynku położonym na tej nieruchomości.

Sąd Najwyższy wyjaśnił, że niezgodna z prawem decyzja dekretowa spowodowała już szkodę w postaci utraty prawa własności budynku, w którym położone były sprzedane później lokale mieszkalne. W konsekwencji sprzedaż tych lokali przez Skarb Państwa jako nowego właściciela nie miała znaczenia dla powstania szkody polegającej na utracie prawa własności lokali, zatem związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 par. 1 k.c. występuje tylko między decyzją dekretową a szkodą wyrządzoną byłym właścicielom (ich następcom prawnym) wskutek pozbawienia ich prawa własności nieruchomości i odmówienia przyznania prawa własności czasowej. Nie występuje natomiast związek przyczynowy stanowiący podstawę dochodzenia odszkodowania między uznaną za wydaną z naruszeniem prawa decyzją o zgodzie na zbycie lokali mieszkalnych w budynku znajdującym się na wywłaszczonym gruncie a szkodą. Decyzje zezwalające na sprzedaż lokali nie powodują uszczerbku w majątku zainteresowanych a jedynie mają znaczenie dla powstania nieodwracalnych skutków prawnych pierwotnej decyzji dekretowej. Z chwilą wydania decyzji nadzorczej o nieważności decyzji dekretowej osoby uprawnione dowiadują się, że w skład nieruchomości nie wchodzi zbyte lokale mieszkalne i że ze względu na sposób ich nabycia od Skarbu Państwa i towarzyszącą temu dobrą wiarę nabywców odzyskanie ich w naturze jest niemożliwe. Decyzje dotyczące sprzedaży lokali nie mogą zatem stanowić samodzielnego zdarzenia wyrządzającego szkodę. U źródła szkody zawsze leży decyzja dekretowa.

Sąd Apelacyjny podziela stanowisko zaprezentowane w przytoczonej wyżej uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego a w konsekwencji przyjmuje, że wobec stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej przyznanie poprzednikowi prawnemu powódki prawa własności czasowej, zdarzeniem powodującym szkodę była wskazana decyzja dekretowa tj. decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 31 maja 1951 r. oraz utrzymane tą decyzją orzeczenie administracyjne z dnia 09 lutego 1951 r., zaś decyzje, na podstawie których sprzedanych zostało siedem lokali mieszkalnych o nr (...) nie stanowiły samodzielnego źródła szkody i nie spowodowały uszczerbku w majątku powódki a jedynie mają znaczenie dla powstania nieodwracalnych skutków prawnych pierwotnej decyzji dekretowej.

Ponieważ powódka wywodziła roszczenie odszkodowawcze z faktu wydania decyzji administracyjnych, w wyniku których dokonano sprzedaży siedmiu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku położonym przy ul. (...) w W., brak jest podstaw do jego uwzględnienia, ze względu na brak związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 par. 1 k.c. pomiędzy w/w decyzjami a szkodą, co prowadzi do zmiany zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa.

W uzasadnieniu powołanej wyżej uchwały z 28 marca 2018r., III CZP 46/17, Sąd Najwyższy wypowiedział się także odnośnie mechanizmu obliczania terminu przedawnienia na podstawie art. 160 par. 6 k.p.a., stwierdzając, że właściwe jest obliczanie przedawnienia od daty wydania decyzji nadzorczej, gdyż od tej daty poszkodowany uzyskuje pewną, bo potwierdzoną rozstrzygnięciem administracyjnym wiedzę, o możliwości dochodzenia naprawienia szkody. Prowadzenie obliczeń od innej daty byłoby trudne do zaakceptowania. W szczególności wydłużenie okresu ochrony prawnej przez obliczanie terminu przedawnienia od daty wydania decyzji późniejszych (stwierdzających wydanie z naruszeniem prawa decyzji o sprzedaży lokali nie jest uzasadnione.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją nr (...) z dnia 31 lipca 2002 r. stwierdził, że decyzja Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 31 maja 1951 r. oraz utrzymane tą decyzją orzeczenie administracyjne z dnia 09 lutego 1951 r., w części dotyczącej sprzedaży lokalu mieszkalnego nr (...) w budynku położonym przy ul. (...) oraz udziału przypadającego właścicielom tego lokalu w części budynku i jego urządzeniach, które służą do wspólnego użytku ogółu mieszkańców, a także gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom tego lokalu – zostały wydane z naruszeniem prawa, a w pozostałej części stwierdził ich nieważność. W wyniku rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, decyzją z dnia 21 października 2002 r. znak:(...), utrzymał w mocy decyzję z dnia 31 lipca 2002 r.

Zatem bieg trzyletniego terminu na wystąpienie z żądaniem odszkodowania za sprzedane lokale mieszkalne liczyć należy od doręczenia powódce decyzji z 21.10.2002r. Termin ten upłynął w październiku 2005r. Pozew w sprawie niniejszej wniesiony został 10 lipca 2012r. a więc roszczenie odszkodowawcze także gdyby wywodzone było z decyzji dekretowej uległo przedawnieniu. Brak jest podstaw do obliczania biegu terminu przedawnienia od innej daty, w szczególności od decyzji z dnia 02 października 2009 r. nr (...) mocą, której Prezydent (...) ustanowił na rzecz R. O. prawo użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,5420 części gruntu o pow. 250,00 m⁽²⁾, oznaczonego jako działka ewidencyjna nr (...) w obrębie (...), uregulowanego w księdze wieczystej KW nr (...), położonego przy ul. (...). i jednocześnie odmówił ustanowienia na rzecz powódki prawa użytkowania wieczystego do udziału wynoszącego 0,3560 ułamkowej części przedmiotowego gruntu – oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali mieszkalnych nr: (...).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok i w oparciu o art. 386 par. 1 k.p.c. i oddalił powództwo.

O kosztach procesu tak za I jak i za II instancję Sąd Apelacyjny orzekł w oparciu o art. 102 k.p.c. nie obciążając powódki obowiązkiem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Apelacyjny miał na względzie rozbieżne poglądy orzecznictwa co do oceny skutków decyzji nadzorczej, w której stwierdzono nieważność decyzji dekretowej w powiązaniu z uznaną za wydaną z naruszeniem prawa decyzją o zgodzie na sprzedaż lokali w budynku położonym na nieruchomości objętej działaniem dekretu z 26.10.1945r. W szczególności fakt, iż do pewnego czasu w orzecznictwie dominowało przekonanie, że decyzja lokalowa może stanowić zdarzenie będące źródłem szkody. W tych okolicznościach należy przyjąć, że powódka wystąpiła o odszkodowanie w uzasadnionym przekonaniu o słuszności swoich roszczeń i w związku z tym nie powinna ponosić negatywnych konsekwencji procesu w postaci obowiązku zwrotu kosztów procesu Skarbowi Państwa, zwłaszcza iż niewątpliwie poniosła szkodę w postaci utraty 7 lokali mieszkalnych na skutek wadliwej decyzji administracyjnej.

SSA Alicja Fronczyk SSA Ewa Kaniok SSO del. Monika Włodarczyk