

Sygn. akt V ACa 1471/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 stycznia 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Bogdan Świerczakowski (spr.)

Sędziowie: SA Bernard Chazan

SO del. Ewa Ligoń - Krawczyk

Protokolant: Aleksandra Napiórkowska

po rozpoznaniu w dniu 16 stycznia 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa J. M., P. M. i J. O.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi (...)

z udziałem Prokuratora (...) we W.

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie

z dnia 28 kwietnia 2017 r., sygn. akt II C 456/14

I. oddala apelację;

II. zasądza od Skarbu Państwa - Ministra (...) na rzecz J. O. kwotę 4.050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów w postępowaniu apelacyjnym.

Ewa Ligoń – Krawczyk Bogdan Świerczakowski Bernard Chazan

Sygn. akt V ACa 1471/17

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2017 r. Sąd Okręgowy Warszawa – Praga w Warszawie zasądził od Skarbu Państwa – Ministra (...) na rzecz J. M., P. M. i J. O. kwoty po 113.108,33 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 28 kwietnia 2017 r. do dnia zapłaty (pkt I), oddalił powództwo w pozostałym zakresie (pkt II), zasądził od pozwanego na rzecz powodów zwrot kosztów procesu (pkt III) i rozstrzygnął o nieuiszczonych kosztach sądowych (pkt IV).

Podstawa faktyczna wyroku jest następująca.

S. K. do czasu wejścia w życie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...), była właścicielem nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym przy ul. (...) w

W., oznaczonej hipotecznie nr (...) - P.. 31 stycznia 1949 r. złożyła wniosek o przyznanie jej prawa własności czasowej tej nieruchomości.

Orzeczeniem administracyjnym z dnia 6 października 1955 r. Prezydium Rady Narodowej w (...) W. odmówiło S. K. przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości (...) położonej przy ul. (...) w W. oznaczonej nr hip. (...) - P. i stwierdziło, że budynki położone na tym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa. Minister (...), po rozpatrzeniu odwołania S. K., decyzją z dnia 13 stycznia 1965 r. utrzymał w mocy w/w orzeczenie Prezydium Rady Narodowej.

Decyzją z dnia 7 września 1992 r. Wojewoda (...) stwierdził nabycie przez Gminę D. P. w W. z mocy prawa w dniu 27 maja 1990 r. nieodpłatnie własności nieruchomości położonej w W. przy ul. (...). Lokale mieszkalne w budynku przy ul. (...) w W. były objęte szczególnym trybem najmu. Lokale mieszkalne nr (...) zostały wyodrębnione, odrębna własność owych lokali wraz z udziałem w prawie użytkowania wieczystego gruntu wynoszącym (...) części w okresie od września 2006 roku do listopada 2007 roku została sprzedana na rzecz ich najemców.

S. K. zmarła 16 listopada 1980 r., a spadek po niej nabyli na podstawie ustawy w udziałach po 1/3 części dzieci: S. K., H. K. i Z. M.. Z. M. zmarła 29 września 1982 r., a spadek po niej nabyli w udziałach po 1/4 części mąż S. M., córka J. O. oraz synowie J. M. i P. M.. Po śmierci S. M. w dniu 2 grudnia 1998 r., spadek po nim nabyli w udziałach po 1/3 części J. O., J. M. i P. M.. S. K. zmarł 16 grudnia 2001 r., a spadek po nim nabyli na podstawie ustawy: brat H. K. w udziale 3/6 części oraz siostrzeńcy J. O., J. M. i P. M. w udziale po 1/6 części. H. K. zmarł 11 stycznia 2002 r., a spadek po nim nabyli na podstawie ustawy w udziale po 1/3 części: J. O., P. M. i J. M..

J. M., P. M. i J. O. w dniu 24 listopada 2008 r. wystąpili do Ministra (...) o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych odmawiających S. K. ustanowienia prawa własności czasowej do nieruchomości przy ul. (...) w W.. Jednocześnie pełnomocnik J. M., P. M. i J. O. poinformował Biuro (...) Urzędu (...) W. o wystąpieniu z w/w wnioskiem, domagając się wstrzymania czynności mających na celu sprzedaż, najem lub dzierżawę nieruchomości przy ul. (...) w W..

Minister Infrastruktury decyzją z dnia 22 kwietnia 2011 r. stwierdził, iż decyzja Ministerstwa (...) z dnia 13 stycznia 1965 r. oraz utrzymane nią w mocy orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 7 października 1955 r. w części dotyczącej sprzedanych lokali mieszkalnych nr (...) w budynku przy ul. (...) w W., udziałów przypadających właścicielom tych lokali w częściach wspólnych budynku i gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste wydane zostały z naruszeniem prawa, a w pozostałym zakresie – stwierdził nieważność w/w decyzji.

Decyzją z dnia 1 sierpnia 2013 r. Prezydent (...) W. rozpoznał wniosek S. K. z dnia 31 stycznia 1949 r. o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu położonego w W. przy ul. (...), oznaczonego hipotecznie nr (...) - P. i ustanowił na rzecz spadkobierców S. J. M. w udziale (...) części, P. M. w udziale (...) części i J. O. w udziale (...) części, łącznie (...) części, na 99 lat prawo użytkowania wieczystego do gruntu zabudowanego budynkiem mieszkalnym, położonego w W. przy ul. (...). Kolejną decyzją, z dnia 17 grudnia 2013 r., Prezydent Miasta Stołecznego W. odmówił J. M., P. M. i J. O. ustanowienia w udziale wynoszącym (...) części prawa użytkowania wieczystego do gruntu zabudowanego budynkiem mieszkalnym położonego w W. przy ul. (...), oddanego w użytkowanie wieczyste właścicielom lokali mieszkalnych nr (...) znajdujących się w budynku mieszkalnym położonym na tym gruncie. Od dnia 26 lutego 2015 r. powodowie objęli fizyczne władztwo nad w/w częścią nieruchomości.

W dniu 10 września 2014 r. Minister (...) stwierdził nieważność decyzji Wojewody (...) nr (...) z dnia 7 września 1992 r. stwierdzającej nabycie przez Gminę D. P. z mocy prawa nieodpłatnie własności nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), w części dotyczącej niesprzedanej części budynku mieszkalnego znajdującego się na przedmiotowym gruncie.

W 1971 roku sporządzono inwentaryzację budynku przy ul. (...), stwierdzając m.in. iż znajduje się w nim 17 mieszkań, jest wyposażony w instalację elektryczną i wodno – kanalizacyjną, mieszkania ogrzewane są piecami i kuchnią.

Lokale mieszkalne nr (...) zlokalizowane w budynku przy ul. (...) w W. oraz związany z prawem własności tych lokali udział w częściach wspólnych budynku i prawie użytkowania wieczystego gruntu, według stanu lokali na 13 stycznia 1965 r. (tj. datę wydania ostatecznej decyzji dekretovej) i według cen aktualnych, mają łączną wartość 339.325zł.

Sąd Okręgowy uwzględnił częściowo powództwo z następujących względów.

Powodowie domagali się zasądzenia odszkodowania za uszczerbek majątkowy, polegający na utracie możliwości skutecznego domagania się uzyskania prawa odrębnej własności lokali mieszkalnych nr (...) zlokalizowanych w budynku przy ul. (...) w W. i związanego z nimi prawa użytkowania wieczystego gruntu przy ul. (...) w W., będący następstwem wydania z naruszeniem prawa decyzji Ministerstwa (...)z dnia 13 stycznia 1965 r. oraz utrzymanego nią w mocy orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 7 października 1955 r. Wydanie owej decyzji z naruszeniem prawa odnośnie w/w lokali zostało stwierdzone decyzją Ministra (...)z dnia 22 kwietnia 2011 r. Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. (uchwała Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10). Stosownie zaś do art. 160 § 1 i 2 k.p.a., stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie; do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 tego kodeksu. Przedłożone do akt sprawy dokumenty wykazują, iż J. M., P. M. i J. O. są kolejnymi następcami prawnymi S. K., która była uprawniona do domagania się ustanowienia na swoją rzecz prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) gruntu przy G. 71a w W. na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...). Powodowie wykazali też, że byli stronami postępowania administracyjnego w toku którego stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa decyzji Ministerstwa (...) z dnia 13 stycznia 1965 r., a więc są uprawnieni do wystąpienia z żądaniem odszkodowawczym na podstawie art. 160 § 1 k.p.a.

Pomiędzy wydaniem decyzji Ministra (...)stwierdzającej wydanie z naruszeniem prawa decyzji Ministerstwa (...) z dnia 13 stycznia 1965 r. a wniesieniem pozwu nie upłynął okres dłuższy niż trzy lata, co czyni bezprzedmiotowym zgłaszany przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia z art. 160 § 6 k.p.a. Z omawianego punktu widzenia istotne są daty: 22 kwietnia 2011 r. (wydania decyzji) i 10 kwietnia 2014 r. (wniesienia pozwu), co oznacza, iż pozew został złożony przed upływem terminu przedawnienia.

Powodowie konsekwentnie wskazywali jako źródło szkody decyzję Ministra (...) z dnia 13 stycznia 1965 r., utrzymującą w mocy orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 7 października 1955 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej. W realiach niniejszej sprawy istotne jest, że uprawomocnienie się orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 7 października 1955 r. o odmowie przyznania S. K. prawa własności czasowej do nieruchomości przy ul. (...) w W., skutkowało przejściem na własność gminy (potem Skarbu Państwa, a po zmianach ustrojowych – ponownie gminy) prawa własności budynku posadowionego na tej nieruchomości, z mocy art. 8 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...). Ten skutek prawny został zniweczony z mocą wsteczną z chwilą stwierdzenia nieważności, a częściowo – stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa orzeczenia Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 7 października 1955 r. i utrzymującej je w mocy decyzji Ministra (...) z dnia 13 stycznia 1965 r., co nastąpiło decyzją Ministra (...)z 22 kwietnia 2011 r. Odzyskanie przez spadkobierców S. K. prawa użytkowania wieczystego gruntu i związanego z nim prawa własności posadowionego na gruncie budynku w całości okazało się niemożliwe, wobec dokonanej w latach 2006-2007 sprzedaży czterech wyodrębnionych lokali mieszkalnych wraz z udziałem w prawie użytkowania wieczystego gruntu wynoszącym (...) części na rzecz ich najemców.

Sąd w pełni podzielił stanowisko powodów co do źródła szkody, jak również, że istnieje adekwatny związek przyczynowy między faktem wydania tej decyzji a szkodą. Uznał za oczywiste, że wadliwa decyzja o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego niesłusznie kwestionowała prawa poprzednika prawnego powodów – S. K. do uzyskania prawa użytkowania wieczystego gruntu przy ul. (...) w W., a bez doprowadzenia do jej wzruszenia

powodowie nie mieliby możliwości wykazania, iż to na ich rzecz, jako spadkobierców, prawo użytkowania wieczystego gruntu powinno być ustanowione.

Akcentowany przez stronę pozwaną fakt, iż dopiero sprzedaż czterech wyodrębnionych lokali mieszkalnych wraz z prawem użytkowania wieczystego gruntu spowodowała szkodę w majątku powodów i powinna być ujmowana jako źródło szkody, nie jest trafny. Zbliżone do rozpoznawanego stany faktyczne były już przedmiotem analizy Sądu Najwyższego, który w uchwale z dnia 3 września 2015 r. sygn. III CZP 22/15 stwierdził: „Jeżeli stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi przyznania prawa do gruntu na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, źródłem poniesionej przez niego lub jego następców prawnych szkody nie jest decyzja zezwalająca na sprzedaż lokalu w budynku położonym na nieruchomości, także w razie stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa.”. Utratę przez S. K. i jej spadkobierców własności budynku i prawa użytkowania wieczystego gruntu spowodowało właśnie uprawomocnienie się decyzji „dekretowej”, a więc to decyzja Ministerstwa (...) z 13 stycznia 1965 r. musi być ujmowana jako źródło szkody. Dokonana w latach 2006-2007 sprzedaż wyodrębnionych lokali mieszkalnych (...) wraz z udziałem w prawie użytkowania wieczystego gruntu spowodowała jedynie nieodwracalność w/w skutku wadliwej decyzji „dekretowej”. Skoro stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa, nie zaś nieważność, decyzji Ministerstwa (...) z dnia 13 stycznia 1965 r. oraz utrzymanego nią w mocy orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 7 października 1955 r. w części dotyczącej sprzedanych lokali mieszkalnych nr (...) w budynku przy ul. (...) oraz gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nabywcom tych lokali (k.28-31), to decyzja ta nadal istnieje w obrocie prawnym i jest zdarzeniem sprawczym wywołującym szkodę rozumianą jako utratę własności tych lokali i związanego z nim prawa użytkowania wieczystego gruntu. Natomiast następstwem dokonanej sprzedaży lokali jest uniemożliwienie naprawienia owej szkody w drodze restytucji i ograniczenie odszkodowania tylko do formy pieniężnej.

Stosownie do art. 160 § 3 k.p.a. odszkodowanie za szkodę poniesioną na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. przysługuje od organu, który wydał daną decyzję. W rozpoznawanej sprawie decyzją będącą źródłem szkody jest decyzja Ministra (...) z 13 stycznia 1965 r. utrzymująca w mocy orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 7 października 1955 r. W toku postępowania nadzorczego stwierdzone zostało wydanie z naruszeniem prawa obu w/w decyzji, co nakazywało rozważyć legitymację bierną Skarbu Państwa w postępowaniu odszkodowawczym, zważywszy na podział zobowiązań i wierzytelności powstałych przed dniem 27 maja 1990 r. między Skarbem Państwa i gminami dokonany ustawą z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Powodowie trafnie powoływali się na przepis art. 36 ust. 3 pkt 3 powołanej ustawy, stanowiący iż Skarb Państwa przejmuje zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i stopnia wojewódzkiego, wynikające z prawomocnych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych wydanych przed 27 maja 1990 r. oraz zobowiązania i wierzytelności powstałe w związku z wykonywaniem tych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych. Powodowie przywoływali także wykładnię pojęcia „zobowiązania wynikającego z decyzji administracyjnej wydanej przed dniem 27 maja 1990 r.”, dokonaną przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 7 grudnia 2006 r. w sprawie III CZP 99/06. We wskazanej uchwale Sąd Najwyższy stwierdził, iż 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 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, także wtedy, gdy stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa nastąpiło po dniu 26 maja 1990 r.

Za zasadne uznał Sąd Okręgowy również stanowisko powodów w tej części, w jakiej precyzowali doznaną przez siebie szkodę jako równowartość prawa odrębnej własności lokali mieszkalnych nr (...), zlokalizowanych w budynku przy ul. (...) w W. wraz ze związanymi z prawem własności lokali udziałami w częściach wspólnych budynku i prawie użytkowania wieczystego gruntu. Strona pozwana nie kwestionowała powyższego twierdzenia, a pogląd, iż uszczerbek majątkowy wynikły z niezaspokojenia uprawnienia do przyznania prawa użytkowania wieczystego gruntu, objętego działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r., stanowi stratę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. i zarazem szkodę

rzeczywistą w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. jest utrwalony w orzecznictwie (m.in. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11).

Dokonanie ustaleń co do aktualnej wartości rynkowej w/w prawa własności i użytkowania wieczystego wymagało wiadomości specjalnych, stąd Sąd dopuścił dowód z opinii biegłego. Biegły sądowy A. S. oszacował wartość nieruchomości lokalowych z uwzględnieniem przymusowego trybu najmu na kwotę 339.325 zł. Sąd uznał tę opinię po jej uzupełnieniu pisemnym oraz ustnym za miarodajną podstawę czynienia ustaleń faktycznych. Biegły w zrozumiałym i logicznym sposób wyjaśnił metodologię swoich wyliczeń, w tym przyczyny przyjęcia podejścia dochodowego oraz ustalenia możliwego czynszu za wynajem lokali jako równowartość 3% wartości odtworzeniowej. Zastosował przy tym właściwe przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000r. nr 46 poz. 543 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2004r. nr 207 poz. 2109 z późn. zm.).

Sąd dodatkowo zauważył, że skoro źródłem szkody są decyzje wydane kilkadziesiąt lat temu, miarodajny do określenia wartości rynkowej lokali był ich stan w owym okresie. Standard techniczny lokali należy według dzisiejszych standardów oceniać jako niski, skoro – co wynika z inwentaryzacji budynku – w mieszkaniach była wówczas jedynie instalacja elektryczna i wodno-kanalizacyjna, a ogrzewane były piecami i kuchnią. Stwierdzenia biegłego, że popyt na wynajem lokali w tak niskim standardzie jest ograniczony i brak jest możliwości uzyskania czynszu najmu wyższego niż 3% wartości odtworzeniowej, odpowiadają zasadom wiedzy powszechnej i doświadczenia życiowego. Uszczerbek majątkowy obejmujący utratę prawa własności nieruchomości podlega oszacowaniu według jej stanu w dacie wydania decyzji, a cen aktualnych w dacie orzekania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2014 r., III CSK 152/13).

Zgodnie z art. 160 § 2 k.p.a., do odszkodowania, o którym mowa w §1, stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 tego kodeksu. Odwołanie to nakazuje uwzględnić także dyspozycję art. 362 k.c. (Sąd Okręgowy omyłkowo napisał „k.p.c.”), stanowiącego iż jeżeli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, obowiązek jej naprawienia ulega odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron. Pozwany Skarb Państwa oraz Prokurator (...) we W. domagali się oddalenia powództwa w całości lub w części z uwagi na przyczynienie się powodów do powstania szkody, twierdząc iż powodowie przez lata nie zadbali o ochronę swych praw i nie kwestionowali wadliwych decyzji administracyjnych, co skutkowało sprzedażą lokali przez (...) W.. Sąd stanął na stanowisku, iż w realiach niniejszej sprawy nie sposób mówić o przyczynieniu się powodów. Przyczynieniem się jest każde obiektywnie nieprawidłowe zachowanie poszkodowanego pozostające w normalnym związku przyczynowym ze szkodą, za którą ponosi odpowiedzialność inna osoba (czyli zachowanie się stanowiące współprzyczynę szkody). Jak wskazano w części wstępnej uzasadnienia źródłem szkody, polegającej na utracie własności czterech lokali i związanego z nimi prawa użytkowania wieczystego gruntu, jest decyzja Ministerstwa (...) z 13 stycznia 1965 r. utrzymująca w mocy decyzję Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 7 października 1955 r., przy czym decyzja ta w części dotyczącej spornych lokali nadal istnieje w obrocie prawnym, gdyż nie stwierdzono jej nieważności. Ani pozwany Skarb Państwa ani Prokurator (...) we W. nie przytoczyli jakiegokolwiek zachowania poprzedniczki prawnej powodów, które można traktować jako współprzyczynę szkody powstałej w 1965 r., co wyklucza zastosowanie art. 362 k.c.

Argumenty przywoływane dla wykazania faktu przyczynienia się powodów do powstania szkody były jednak analizowane przez Sąd I instancji przy ocenie zgodności działania powodów z zasadami współżycia społecznego. Pozwany wywodził bowiem, że dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa przez powodów jest niezgodne ze społeczno – gospodarczym przeznaczeniem roszczenia odszkodowawczego oraz z zasadą bezpieczeństwa obrotu i praworządności, skoro powodowie nie zadbali o swój majątek i dopiero w 2008 roku zainicjowali postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji „dekretowej”. Jednakże ani powodowie ani ich poprzedniczka prawna nie mieli prawnego obowiązku odpowiednio wczesnego inicjowania nadzorczego postępowania administracyjnego, a poprzedniczka prawna powodów wykorzystwała zwykły tryb odwoławczy. Żadna z norm prawnych ani zasad współżycia społecznego nie zobowiązuje obywateli do wszczynania nadzwyczajnych postępowań administracyjnych w celu wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych decyzji administracyjnych, natomiast obowiązujące przepisy zakazują wydawania wadliwych decyzji administracyjnych. Co istotne, organy

administracyjne były uprawnione do wszczęcia z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji „dekretowych” wydanych w następstwie wniosku S. K., czego przez lata nie czyniły, mimo niewątpliwej świadomości istnienia rażących nieprawidłowości w szeregach decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego. Ponadto, skoro szkoda zaistniała już w 1965 roku, ewentualne szybsze zainicjowanie przez powodów nadzorczego postępowania administracyjnego mogłoby umożliwić jedynie naprawienie szkody w drodze restytucji naturalnej lub poprzez zapłatę odszkodowania, nie zaś zapobiec samemu powstaniu szkody. Tak argumentując, Sąd nie znalazł podstaw do zastosowania art. 5 k.c. w rozpatrywanej sprawie.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, na podstawie art. 160 § 1 k.p.a., Sąd Okręgowy zasądził na rzecz powodów J. M., P. M. i J. O. kwoty po 113.108,33zł, stanowiące 1/3 z kwoty 339.325zł, stosownie do udziałów przysługujących powodom w spadku po S. K.. W pozostałym zakresie powództwo podlegało oddaleniu jako nieudowodnione. Odsetki za opóźnienie w zapłacie zasądzonych kwot Sąd zasądził na podstawie art. 481 § 1 i 2 k.c., przyjmując iż strona pozwana pozostaje w opóźnieniu dopiero od dnia wydania wyroku, jako że wartość szkody Sąd określił na datę wyrokowania. O kosztach między stronami Sąd I instancji orzekł na podstawie art. 100 k.p.c. oraz art. 105 § 1 i 2 k.p.c., wyjaśniając szczegółowo ich rozliczenie, zaś o nieuiszczonych kosztach sądowych – na podstawie art. 83 ust.2 w zw. z art. 113 ust.1 i 2 u.k.s.c.

Pozwany wniósł apelację, skarżąc wyrok w punktach: I, III i IV. Zarzucił: naruszenie art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych w zw. z art. 160 § 1-3 k.p.a. oraz art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych ustaw (zarzut 1); naruszenie art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych ustaw w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c. oraz art. 363 § 1 i 2 k.c. (zarzut 2); naruszenie art. 5 k.c. w zw. z art. 160 § 1 k.p.a. (zarzut 3); naruszenie art. 362 k.c. (zarzut 4); naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. (zarzut 5) oraz błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przyjęciu, że powodowie ponieśli szkodę polegającą na utracie lokali będącą następstwem działań Skarbu Państwa (zarzut 6). Skarżący wniósł o zmianę wyroku i oddalenie powództwa oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, ewentualnie uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W obu przypadkach skarżący wniósł także o zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Powodowie wnieśli o oddalenie apelacji i zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie.

Pierwszy zarzut apelacji kwestionuje przyjęcie legitymacji biernej Skarbu Państwa w tej sprawie, dotyczącej odszkodowania za wydanie wadliwej decyzji administracyjnej z 1955 roku, utrzymanej w mocy decyzją z 1965 roku, z tej racji, że w dniu 27 maja 1990 r. nie istniało (według skarżącego) zobowiązanie Skarbu Państwa za wydanie decyzji dekretowej, a zbycia przedmiotowych lokali dokonała Gmina w okresie od września 2006 r. do listopada 2007 r. Wobec tego należy za Sądem I instancji wskazać na pogląd ugruntowany w orzecznictwie od czasu podjęcia przez Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów uchwały z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06 (OSNC 2007/6/79), że 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 jest legitymowany biernie Skarb Państwa, także wtedy, gdy stwierdzenie jej nieważności lub stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa, nastąpiło po dniu 26 maja 1990 r. Jak zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu tej uchwały, „Gdyby ustawodawcy chodziło istotnie o ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa do tych przypadków, w których z treści samej decyzji administracyjnej wynika istnienie zobowiązania, to właściwszym byłoby posłużenie się określeniem o "stwierdzeniu zobowiązania decyzją administracyjną" niż użycie określenia, którym posłużono się w art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy samorządowej, tym bardziej, że podobnej formuły użyto w pkt 4 odnośnie do zobowiązań "stwierdzonych prawomocnymi orzeczeniami sądowymi". Przepis art. 36 ust. 3 pkt 3 nie stanowi jednocześnie, że chodzi w nim o zobowiązania "wynikające z treści decyzji administracyjnych",

lecz o zobowiązania "wynikające z decyzji wydanych przed dniem 27 maja 1990 r." W świetle powyższego stanowiska (podzielanego w pełni także przez Sąd Apelacyjny) teza jakoby w 27 maja 1990 r. nie istniało zobowiązanie Skarbu Państwa, musi być oceniona jako zupełnie dowolna.

Z pierwszym zarzutem koreluje trzeci, gdzie napisano m.in., że „bezpośrednią przyczyną szkody była sprzedaż lokali dokonanych przez Gminę już w latach 2006-2007”. Również to zapatrywanie jest błędne. Zagadnienie nim objęte było przedmiotem przeciwnej wypowiedzi Sądu Najwyższego, w poszerzonym składzie. Decyzja nadzorcza z 22 kwietnia 2011 r. w zakresie odnoszącym się do sprzedanych lokali nr (...) stwierdza, że decyzje z 7 października 1955 r. i z 13 stycznia 1965 r. zostały wydane z naruszeniem prawa. Z uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15 (OSNC 2016/3/30) wynika, że w takiej sytuacji źródłem szkody nie jest decyzja zezwalająca na sprzedaż lokalu w budynku położonym na nieruchomości. Ostatecznie Sąd Najwyższy takie samo stanowisko zajął również w odniesieniu do sytuacji, gdy stwierdzono nieważność decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy decyzję odmawiającą ustanowienia na rzecz byłego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego (uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III CZP 46/17). Ta ostatnia uchwała zrównuje sytuacje, w których stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa decyzji odmawiającej byłemu właścicielowi przyznania prawa do gruntu, co do których wcześniej Sąd Najwyższy wykluczył przyjęcie decyzji o sprzedaży lokalu za źródło szkody (uchwała 7 sędziów z dnia 3 września 2015 r., III CZP 22/15) z przypadkami, gdy doszło do stwierdzenia nieważności tzw. decyzji dekretowej i posługuje się zbieżną z poprzednią argumentacją, wskazującą na niedopuszczalność fragmentaryzacji złożonego stanu faktycznego i prawnego przy ocenie przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa „ (...) przez ograniczenie się tylko do wycinkowej oceny pierwotnych i następczych decyzji lokalowych”.

Sąd Apelacyjny podziela stanowisko wyrażone w obu przytoczonych uchwałach, akcentując jeszcze tę część argumentacji Sądu Najwyższego, która wskazuje na skutek definitywnie szkodzący ostatecznej decyzji odmawiającej przyznania prawa własności czasowej do gruntu, jako powodującej utratę przez dotychczasowych właścicieli własności budynku i zarazem znajdujących się w nim lokali, a to za sprawą regulacji zawartej w art. 8 dekretu warszawskiego. Późniejsza sprzedaż lokali nie zmieniła stanu prawnego polegającego na tym, że lokale nie były już własnością osób ubiegających się o nie (ich poprzedników prawnych). Skarżący bezpodstawnie twierdzi w uzasadnieniu apelacji, że gdyby nie sprzedaż, to lokale mieszkalne „nie wyszłyby w sposób bezpowrotny z majątku powodów”. Skoro szkodę spowodowała pierwotna decyzja, mająca podstawę w dekrecie z 1945 r., to sprzedaż lokali przez nowego właściciela (Gminę) nie miała znaczenia dla dawnych właścicieli, gdyż oni nie tracili własności, która do nich w czasie dokonywania tych transakcji nie należała.

Skutkiem sprzedaży lokali nie było wyrządzenie szkody, a tylko ustanie możliwości jej naprawienia przez zwrot w naturze. Zdarzenie to nie mogło zatem również przerwać (zerwać) związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a szkodą. Jak jednoznacznie stwierdził Sąd Najwyższy, u źródła szkody zawsze leży decyzja dekretowa. Nawet wówczas, gdy nie doszło do stwierdzenia wadliwości tej decyzji, lecz orzeczono o jej uchyleniu i wznowieniu postępowania w celu rozpoznania wniosku przewidzianego dekretem o ustanowieniu własności czasowej. Gdy – jak w tym przypadku – nadzorcza decyzja dekretowa stwierdza wydanie decyzji dekretowej z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 w zw. z art. 156 § 2 k.p.a.), to decyzja ta istnieje nadal w obrocie prawnym i pozostaje jedynym zdarzeniem sprawczym wywołującym szkodę. Utrzymanie jej w mocy stabilizuje sytuację prawną oraz wyznacza wyłączny prejudykat odpowiedzialności odszkodowawczej (por. też wyrok SA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2016 r., I ACa 566/15). Zarazem więc za niezasadne należało uznać zarzuty: drugi i szósty apelacji, dotyczące przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, szkody, oraz istnienia związku przyczynowego pomiędzy utratą własności lokali a wadliwą decyzją dekretową.

Skoro sprzedaż lokali nie była źródłem szkody, to także nie można mówić o naruszeniu zasad wymienionych w zarzucie trzecim, zakwalifikowanych w ramach art. 5 k.c. Domagając się od Państwa naprawienia szkody wyrządzonej wadliwą decyzją dekretową, powodowie nie nadużyli przysługującego im prawa. Okoliczność, że to Gmina sprzedała lokale, a nie Skarb Państwa, wynika z odnotowanej przez Sąd Okręgowy zmiany w stanie prawnym i nie może negatywnie

wpływać na roszczenie powodów wywodzone wyłącznie z działania Skarbu Państwa, które miało miejsce przed rokiem 1990.

Sąd Apelacyjny aprobuje wywód Sądu Okręgowego odnoszący się do zgłoszonego przez pozwanego, zarzutu przyczynienia się powodów do powstania szkody. Zainicjowanie przez powodów postępowania nadzorczego względem decyzji dekretowej w listopadzie 2008 r. nie może być traktowane jako działanie spóźnione, już dlatego, że chodzi o postępowanie nadzwyczajne. Wydanie decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 i 2 k.p.a. oraz art. 157 § 1 k.p.a. i art. 158 k.p.a. (decyzja k.28-31) nie wymagało zresztą co do zasady wniosku osób zainteresowanych. Nie ma więc zarazem istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia występowanie Gminy przed sprzedażą lokali o informację dotyczące prowadzonych spraw dekretowych, podyktowane treścią art. 34 ust. ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zarzut naruszenia art. 362 k.c. został tak sformułowany, jakby w ramach podstawy faktycznej wyroku zostało stwierdzone, że ukazały się ogłoszenia o sprzedaży lokali mieszkalnych. Tymczasem nic takiego nie zostało w sprawie ustalone, ani też nie dotyczy tej kwestii żaden z zarzutów procesowych. Niemniej, tak jak to przedstawiono w uzasadnieniu apelacji, rzeczywiście w umowach sprzedaży lokali zawarte są wzmianki o ogłoszeniach zawierających wykazy sprzedawanych mieszkań (k.170v., 176v., 182v. i 190). Jednak fakt dokonania przewidzianych prawem ogłoszeń o sprzedaży również nie rzutuje na ocenę zastosowania przez Sąd Okręgowy art. 362 k.c. By można było mówić o przyczynieniu się poszkodowanego do powstania szkody trzeba przedtem stwierdzić, że zachował się on w sposób obiektywnie nieprawidłowy, naganny, naruszający normy prawne lub zasady współzycia społecznego (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2001 r., I PKN 248/00, OSNP 2002/21/522). Nie zasługuje na taką ocenę wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie postępowania nadzorczego akurat w roku 2008, a nie na przykład dwa lata wcześniej. Tym bardziej, że nie ma żadnych podstaw w materiale dowodowym by twierdzić, że doszło tu do celowego zaniechania, ani też, że powodowie mieliby interes (prawny lub ekonomiczny) w wyczekaniu z wnioskiem do momentu sprzedaży mieszkań najemcom.

Poza tym zachowanie poszkodowanego powinno pozostawać w adekwatnym związku z powstaniem szkody. Jak to już wyjaśniono, szkoda powstała w roku 1965, więc jest oczywiste, że nie pozostaje z nią w normalnym związku przyczynowym „niepodejmowanie żadnych czynności związanych z weryfikowaniem decyzji dekretowych” w okresie od 1989 do 2008 roku.

Reasumując, powodowie ponieśli szkodę, która powstała w wyniku wydania wadliwej decyzji dekretowej i do której powstania się nie przyczynili, a która to szkoda nie może być naprawiona w inny sposób niż przez świadczenie pieniężne. Roszczenie pieniężne, które zostało zasądzone w wysokości wyliczonej przez biegłego i niekwestionowanej przez skarżącego, jest postacią naprawienia szkody wyrządzonej deliktem administracyjnym.

Z przedstawionych względów, przyjmując za swoje ustalenia Sądu Okręgowego i dzieląc ocenę prawną zaprezentowaną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, Sąd Apelacyjny oddalił apelację na podstawie art. 385 k.p.c. Orzeczenie o kosztach uwzględnia wynik sprawy i obejmuje wynagrodzenie adwokata reprezentującego powódkę J. O. w stawce minimalnej.

Bernard Chazan Bogdan Świerczakowski Ewa Ligoń - Krawczyk