

Sygn. akt V ACa 441/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 grudnia 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia SA Bernard Chazan

Sędziowie: SA Edyta Jefimko (spr.)

SA Paulina Asłanowicz

Protokolant: sekretarz sądowy Aneta Walkowska

po rozpoznaniu w dniu 19 grudnia 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa J. P. (1), E. P. (1) i L. Z.

przeciwko Skarbowi Państwa - (...) (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt II C 811/16

1. **oddala apelację;**

2. **zasądza od Skarbu Państwa – (...) (...) na rzecz J. P. (1) i E. P. (1) kwoty po 2025 zł (dwa tysiące dwadzieścia pięć złotych) a na rzecz L. Z. kwotę 4050 zł (cztery tysiące pięćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.**

Paulina Asłanowicz Bernard Chazan Edyta Jefimko

Sygn. akt V ACa 441/19

UZASADNIENIE

J. P. (1), E. P. (1) i L. Z. pozwem skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa – (...) (...) domagały się zasądzenia na rzecz każdej z nich, na podstawie art. 160 § 1-3 i 6 k.p.a. w związku z art. 363 k.c. oraz art. 421 k.c., kwot po 175 450 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty tytułem naprawienia szkody wyrządzonej na skutek wydania w dniu 4 sierpnia 1967 r. przez Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. - M. z rażącym naruszeniem prawa decyzji administracyjnej nr (...) o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego gruntu nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), oznaczonej jako działka ewidencyjna nr (...) obręb 1-02-25 o powierzchni 319 m², wchodzącego w skład dawnej nieruchomości o numerze hipotecznym nr (...). Nadto powódki wniosły o zasądzenie na swoją rzecz od pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych albo złożonego zestawienia kosztów. Pismem z dnia 21 lutego 2019 r. powódki zmieniły powództwo w

ten sposób, że wniosły o zasądzenie na rzecz każdej z nich kwot po 164 900 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty, a w pozostałym zakresie cofnęły powództwo ze zrzeczeniem się roszczenia.

Skarb Państwa reprezentowany przez (...) (...) wniosł o oddalenie powództwa w całości jako bezpodstawnego oraz przedawnionego i zasądzenie od powódek na rzecz pozwanego kosztów procesu według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 9 kwietnia 2019 r. Sąd Okręgowy w Warszawie:

I. zasądził od Skarbu Państwa - (...) (...) na rzecz J. P. (1), E. P. (1), L. Z. kwoty po 164.900 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 9 kwietnia 2019 r. do dnia zapłaty;

II. umorzył postępowanie w pozostałym zakresie;

III. ustalił, iż powódki J. P. (1), E. P. (1), L. Z. winny ponieść 6% kosztów procesu związanych ze swym udziałem w sprawie, a pozwany Skarb Państwa – (...) (...) pozostałe koszty procesu, przy czym szczegółowe wyliczenie kosztów procesu pozostawił referendarzowi sądowemu po uprawomocnieniu się orzeczenia.

Powyższy wyrok Sąd Okręgowy wydał na podstawie następujących ustaleń faktycznych i wniosków.

Niezabudowana nieruchomość znajdująca się w W. przy ul. (...), oznaczona numerem hipotecznym (...), została objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) (Dz. U. Nr 50, poz. 279) – dalej powoływane jako „dekret (...)”. Gmina (...) W. w dniu 16 sierpnia 1949 r. objęła w posiadanie przedmiotową nieruchomość, tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr (...) Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego (...) W.. W dniu 27 maja 1990 r. przedmiotowa nieruchomość z mocy prawa stała się własnością gminy D. - M.. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195) grunt przedmiotowej nieruchomości stał się własnością Gminy W.- (...). Obecnie, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361- z późn. zm.), stał się mieniem (...) W..

Dawna nieruchomość hipoteczna nr (...) stanowi obecnie działki ewidencyjne w obrębie 1-02-25:

- nr 7 o pow. 378 m² uregulowana w KW nr (...) – własność osoby fizycznej,
- nr 8 o pow. 297 m² uregulowana w KW nr (...) – w użytkowaniu wieczystym osoby fizycznej,
- nr 9 o pow. 316 m², uregulowana w KW nr (...) – w użytkowaniu wieczystym osoby fizycznej,
- nr 10 o pow. 319 m² uregulowana w KW nr (...) – w użytkowaniu wieczystym osoby fizycznej,
- nr 11 o pow. 332 m² uregulowana w KW nr (...) – w użytkowaniu wieczystym osoby fizycznej,
- nr 12 o pow. 342 m² uregulowana w KW nr (...) – w użytkowaniu wieczystym osoby fizycznej.

Działki są zabudowane budynkami mieszkalnymi.

Dnia 29 kwietnia 1948 r. ówcześni właściciele nieruchomości przy ul. (...): H. P. (1), J. P. (2), R. P. oraz Z. K. (1) z P., zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu (...), z zachowaniem 6-miesięcznego terminu, zwrócili się o przyznanie im prawa wieczystej dzierżawy gruntu z czynszem symbolicznym do nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) nr hip. (...) (przekształcone następnie w prawo własności czasowej). Nieruchomość przy ul. (...) zawierała powierzchnię 1 998,30

m², a tytuł własnościowy uregulowany był jawnym wpisem na imię: H. P. (2) – co do jednej połowy, J. P. (2), Z. K. (1) i R. P. – w równych częściach co do drugiej połowy.

Decyzją nr (...) z dnia 4 sierpnia 1967 r. Prezydium Dzielnicowej Rady Nadzorczej W. - M. przyznało B. B. prawo użytkowania wieczystego na okres 99 lat, niezabudowanego gruntu położonego w W. przy ul. (...) w dzielnicy M., stanowiącego działkę gruntu nr (...) o obszarze 319 m², pochodzącej z nieruchomości o nr hip. (...).

W wykonaniu powyższej decyzji, umową notarialną z dnia 21 września 1967 r., ustanowiono użytkowanie wieczyste gruntu na rzecz B. B.. Plan zagospodarowania przestrzennego terenu przewidywał jako sposób korzystania z działki zabudowę domem jednorodzinny mieszkalny, typu bliźniaczego. Na działce na zlecenie B. B. został wybudowany dom mieszkalny, jednorodzinny stanowiący segment budynku bliźniaczego.

Decyzją nr (...) Prezydenta (...) W. z dnia 11 grudnia 2007 r. odpłatne prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej w W. przy ul. (...), oznaczonej jako działka ewidencyjna nr (...) o pow. 319 m², opisanej w księdze wieczystej KW nr (...) prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Warszawy M. VI Wydział Ksiąg Wieczystych, zostało przekształcone w prawo własności. Mocą decyzji właścicielką gruntu stała się B. B..

Decyzją nr (...) z dnia 25 sierpnia 2004 r. (znak (...)) Prezydent (...) W. odmówił przyznania następcom prawnym dawnych współwłaścicieli nieruchomości – J. P. (1), L. Z., E. P. (1) oraz E. Z. prawa użytkowania wieczystego do gruntu stanowiącego obecnie działki ewidencyjne nr (...) w obrębie 1-02-25 położone przy ul. (...). W uzasadnieniu orzeczenia powołano się na stan zagospodarowania przedmiotowej nieruchomości oraz fakt, że przedmiotowy grunt został już rozdysponowany w sposób trwały na rzecz osób trzecich - brak było zatem możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz spadkobierców poprzedniego właściciela. Działka nr (...) stanowi bowiem własność osoby fizycznej, a działki nr (...) pozostają w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych.

J. P. (1), L. Z., E. P. (1) i E. Z., spadkobiercy byłych współwłaścicieli nieruchomości, dnia 27 grudnia 2004 r. wystąpiły z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta (...) W. z dnia 25 sierpnia 2004 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją nr (...) z dnia 4 listopada 2005 r. odmówiło, na podstawie art. 158 § 1 k.p.a., stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta (...) W. nr (...) z dnia 25 sierpnia 2004 r., orzekającej o odmowie przyznania spadkobiercom byłego właściciela prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej przy ul. (...) ozn. nr hip. (...), stanowiącego obecnie działki nr (...) z obrębu 1-02-25 i położonego przy ul. (...). Wskazano, że nie stwierdzono w decyzji Prezydenta (...) W. wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Decyzja została na zasadzie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. nr (...) z dnia 19 lutego 2007 r. J. P. (1), L. Z., E. P. (1) i E. Z. na powyższą decyzję złożyli skargę, którą Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z 13 listopada 2007 r. (w sprawie I SA/Wa 832/07) oddalił.

L. Z., P. F., J. P. (1), E. P. (1) wystąpili do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. o stwierdzenie nieważności decyzji nr (...) Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. - M. z dnia 4 sierpnia 1967 r. o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), dz. ew. nr (...) z obrębu 1-02-25 o pow. 319 m², KW nr (...), wchodzącej w skład dawnej nieruchomości hipotecznej nr (...). Decyzją z 9 grudnia 2015 r. (sygn. KO (...)) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. stwierdziło, na podstawie art. 158 § 2 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 i § 2 k.p.a., że przedmiotowa decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, jednakże nie można było stwierdzić jej nieważności z powodu wywołania przez tą decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

Dawna nieruchomość (...) w dacie przejęcia na rzecz Skarbu Państwa stanowiła współwłasność H. P. (1) w 1/2 części i jej dzieci: J., Z. i R. P. – w pozostałej części (1/2) w częściach równych. Z. K. (2) z domu P. zawarła związek małżeński z J. Z. oraz przyjęła nazwisko małżonka – Ś. – Z.. Spadek po R. P. nabyli jego matka H. P. (1) w 2/8 częściach oraz jego rodzeństwo: Z. K. (2) z domu P. i J. P. (2) po 3/8 części spadku każde z nich. Po zmarłej H. P. (1) vel P. spadek nabyły jej dzieci: Z. K. (2) z domu P. i J. P. (2) po 1/2 części spadku każde z nich. Po zmarłym J. P. (2) spadek nabyła żona E. P. (2) z domu F. i siostra Z. K. (2) z domu P. po 1/2 części każda z nich. Spadek po zmarłej żonie J. E. E. P. (3) z domu F. nabyła w całości z mocy testamentu E. Z.. Spadek po zmarłej Z. K. (2) z domu P. nabyły z mocy ustawy

córki: J. P. (1) z domu K., L. Z. i E. P. (1) z domu Ś. – Z. po 1/3 części każda z nich. Po zmarłej E. Z. spadek na mocy testamentu nabył P. F. w całości.

Wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej położonej w W., przy ul. (...), oznaczona jako działka ewidencyjna nr (...) z obręb 1-02-25 o powierzchni 319 m², według stanu i przeznaczenia na dzień wydania niezgodnej z prawem decyzji nr (...), a cen aktualnych wynosi 659 600 zł.

W związku z cofnięciem (ze zrzeczeniem się roszczenia) przez powódki powództwa w części dotyczącej żądania zasądzenia odszkodowania w wysokości przekraczającej kwoty po 164 900 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty, Sąd Okręgowy, na podstawie art. 355 § 1 k.p.c. w zw. z art. 203 § 1 k.p.c., umorzył postępowanie w tym zakresie, natomiast w pozostałej części powództwo uwzględnił.

W ocenie tego Sądu zdarzeniem wywołującym szkodę powódkom było wydanie przez Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. M. w dniu 4 sierpnia 1967 r. decyzji nr (...), na mocy której przyznano B. B. prawo użytkowania wieczystego na okres 99 lat, niezabudowanego gruntu położonego w W. przy ul. (...) w dzielnicy M., stanowiącego działkę gruntu nr (...) o obszarze 319 m², pochodzącej z nieruchomości o nr hip. (...), (oznaczonego aktualnie jako działka ewidencyjna nr (...) obręb 1-02-25 o pow. 319 m²).

Podstawę prawną dochodzonych roszczeń stanowi art. 160 k.p.a., który określa przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, związanej z powstaniem szkody na skutek wydania niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej. Pomimo uchylenia tego 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 on nadal zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem przed dniem 1 września 2004 r. ostatecznych decyzji administracyjnych, których nieważność lub wydanie z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono także po tej dacie.

W rozpoznawanej sprawie nie miał natomiast zastosowania art. 215 ust. 2 u.g.n., którego hipoteza wymaga, aby pozbawienie właściciela nieruchomości faktycznej możliwości władania nią nastąpiło po dniu 5 kwietnia 1958 r. Natomiast poprzednicy prawni powódek utracili władztwo nad nieruchomością hipoteczną nr (...), położoną przy ul. (...) w W. z dniem opublikowania ogłoszenia o objęciu przez Gminę (...) W. gruntu w posiadanie, co nastąpiło w dniu 16 sierpnia 1948 r., a zatem przed 1958 r.

W pierwszej kolejności Sąd Okręgowy rozważył zarzut przedawnienia roszczenia, podniesiony przez pozwaną Skarb Państwa - (...) (...). Zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a. 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. Decyzja nadzorcza w rozpoznawanej sprawie została wydana w dniu 9 grudnia 2015 r. i stała się ostateczna w administracyjnym toku instancji. Pozew został natomiast złożony w dniu 14 października 2016 r., a zatem niewątpliwie przed upływem 3 letniego terminu przedawnienia, co czyni zarzut przedawnienia niezasadnym.

Nie może budzić wątpliwości, że decyzja Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. M. z dnia 4 sierpnia 1967 r., nr (...) została wydana w sposób niezgodny z prawem. Rozstrzygnął o tym organ administracyjny decyzją nadzorczą z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. KO (...)). Na skutek wadliwej decyzji doszło do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej w sytuacji, gdy nie został rozpoznany wniosek dekretowy. Trwałe rozdysponowanie przedmiotowym terenem w postaci zawarcia umowy sprzedaży, a następnie dokonanie wpisu tego prawa w księdze wieczystej, które podlegają ochronie rękami wiary publicznej ksiąg wieczystych, przesądziło o przyjęciu braku możliwości odwrócenia skutków prawnych wydanej decyzji w drodze postępowania administracyjnego. W konsekwencji powódki, przedstawiając treść decyzji nadzorczej, korzystającej z domniemania prawdziwości twierdzeń w niej zawartych, uczyniły zadość obowiązkowi wykazania nieodwracalnego skutku decyzji dekretowej w tym

zakresie. W ocenie Sądu Okręgowego uszczerbek majątkowy doznany przez powódki był normalnym następstwem niezaspokojenia uprawnienia do przyznania prawa użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu.

Poniesiona szkoda odpowiada wartość prawa własności czasowej do tej części nieruchomości, która nie weszła do majątku powódek, i pozostaje w normalnym związku przyczynowym z działaniem Skarbu Państwa, który odmówił poprzednikom prawnym powódek ustanowienia prawa własności czasowej do nieruchomości. Jej wysokość została ustalona w oparciu o opinię biegłego sądowego W. S. na kwotę 659 600 zł.

Sąd Okręgowy uznał, iż powódki wykazały w toku postępowania fakt poniesienia szkody na skutek wydania kwestionowanej decyzji dekretowej oraz związek przyczynowy między tą decyzją, a poniesioną szkodą. Każdej z powódek przysługuje 1/4 wartości przedmiotowej nieruchomości, (prawa użytkowania wieczystego), czyli kwoty po 164 900 zł, które Sąd zasądził na rzecz każdej z powódek wraz z ustawowymi odsetkami za czas opóźnienia (art. 481 § 1 k.c.). Wysokość doznanej szkody została ustalona zatem na dzień wyrokowania, dlatego Sąd zasądził ustawowe odsetki za opóźnienie od 9 kwietnia 2019 r. do dnia zapłaty.

O kosztach procesu rozstrzygnięto na podstawie art. 100 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c.

Apelację od powyższego wyroku złożył pozwany Skarb Państwa – (...) (...), zaskarżając orzeczenie Sądu Okręgowego częściowo, tj. w zakresie punktów I i III na podstawie zarzutów naruszenia prawa materialnego w postaci:

1. art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 363 § 1 k.c. w zw. z 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 innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) w zw. z art. 5, 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.) poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że pomiędzy decyzją nr (...) z dnia 4 sierpnia 1967 r. Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. – M., przyznającą prawo użytkowania wieczystego niezbudowanego gruntu położonego w W. przy ulicy (...) w dzielnicy M., stanowiącego działkę gruntu nr (...) o obszarze 378 m² pochodzącej z nieruchomości o nr hip. (...) szkodą doznaną przez powódki istnieje adekwatny związek przyczynowy i że decyzja ta wyrządziła szkodę w postaci utraty prawa użytkowania wieczystego ww. nieruchomości;

2. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243, ze zm.) w zw. z art. art. 116 ustawy z 18 lipca 1950 r. - Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34, poz. 311 ze zm.) w zw. z art. art. XIII i XII ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 34, poz. 311 ze zm.) oraz art. 442 § 1 k.c. w zw. z art. 121 pkt 4 k.c. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu (...) w zw. z art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) poprzez niewłaściwe (nie)zastosowanie i uznanie, że roszczenie odszkodowawcze powódek nie jest przedawnione.

W oparciu o powyższe zarzuty apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powódek na rzecz pozwanego kosztów procesu według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie, a w każdym przypadku zasądzenie od powódek na rzecz pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez (...) (...) kosztów procesu według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2016 poz. 2261).

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie jest zasadna.

Została ona oparta wyłącznie na podstawie zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego, a ponieważ Sąd Apelacyjny orzekał w postępowaniu odwoławczym wyłącznie na podstawie dowodów zebranych w postępowaniu

przed Sądem Okręgowym, dlatego zgodnie z treścią art. 387 § 2¹ k.p.c., uzasadnienie wyroku ograniczone zostanie do wyjaśnienia jego podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa.

Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił, że źródłem szkody (doznanej przez powódki) było wydanie z rażącym naruszeniem prawa przez Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. M. w dniu 4 sierpnia 1967 r. decyzji nr (...), mocą której ustanowiono prawo użytkowania wieczystego do gruntu obecnie położonego przy ul. (...), oznaczonego jako działka ewidencyjna nr (...) obręb 1-02-25 o pow. 319 m² na rzecz osoby trzeciej, w sytuacji gdy nie został rozpoznany wniosek dekretowy złożony przez poprzedników prawnych powódek.

W ramach badania przesłanki związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją administracyjną, a szkodą zbadać należy, czy do wyrządzenia szkody doszłoby, gdyby treść decyzji odpowiadała przepisom prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, Lex nr 163987). Nie każde bowiem naruszenie prawa w związku z wydaną decyzją stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej, ale jedynie takie, które jest warunkiem koniecznym dla powstania szkody. Zdarzeniem, z którym ustawodawca wiąże odpowiedzialność z art. 160 § 1 k.p.a., jest wydanie wadliwej decyzji. Jeżeli na skutek wydania tej decyzji powstała szkoda, równocześnie powstaje zobowiązanie do jej naprawienia, a wydanie decyzji nadzorczej jest jedynie przesłanką dochodzenia odszkodowania (w istocie warunkuje wymagalność zobowiązania do naprawienia szkody) (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2018 r., I CSK 164/17, Lex nr 2483331).

Pomiędzy stronami jest bezsporne, że poprzednicy prawni powódek w dniu 29 kwietnia 1948 r. wystąpili z wnioskiem o przyznanie im prawa własności czasowej (aktualnie prawa użytkowania wieczystego) do spornego gruntu. Wniosek ten został rozpoznany odmownie przez Prezydenta (...) W., dopiero po upływie 56 lat, decyzją nr (...) z dnia 25 sierpnia 2004 r. (znak(...)), mocą której organ administracyjny odmówił przyznania następcom prawnym dawnych współwłaścicieli nieruchomości, tj. J. P. (1), L. Z., E. P. (1) oraz E. Z. prawa własności czasowej do gruntu, położonego przy ul. (...), oznaczonego nr hip. (...). Przyczyną odmowy ustanowienia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) było trwale rozdysponowanie gruntem na rzecz osoby trzeciej (B. B.), co nastąpiło właśnie na podstawie, wskazywanej przez powódki, jako źródło szkody decyzji nr (...). To właśnie ta decyzja, a nie samo zaniechanie rozpoznania wniosku dekretowego poprzedników prawnych powódek o przyznanie prawa własności czasowej, wywarło bezpośredni skutek w sferze ich praw, gdyż uniemożliwiło uwzględnienie wniosku o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego).

Zgodne z jednolitym stanowiskiem wypracowanym w judykaturze Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i sądów powszechnych wnioski dekretowe, który realizuje indywidualne prawo majątkowe byłego właściciela lub jego następcy prawnego (a nie interes społeczny), nie może być pozytywnie rozpoznany, gdy grunt został już oddany w użytkowanie wieczyste innej osoby (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2012 r., III CZP 94/11, OSNC 2012/11/124, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2017 r., I ACa 957/16, Lex nr 2376943 oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia z dnia 20 grudnia 2016 r., I OSK 480/15, Lex nr 2227538, z dnia 24 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 2168/11; Lex nr 1329359, z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2224/12; 1461237, z dnia 7 września 2015 r., sygn. akt I OSK 2251/13; Lex nr 1995039, z dnia 15 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 2559/13; Lex nr 1752784, z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 2576/13, Lex nr 1995044).

Zatem decyzja nr (...) z dnia 4 sierpnia 1967 r. Prezydium Dzielnicowej Rady Nadzorczej W. - M. przyznająca B. B. prawo użytkowania wieczystego na okres 99 lat, niezabudowanego gruntu położonego w W. przy ul. (...) w dzielnicy M., stanowiącego działkę gruntu nr (...) o obszarze 319 m², pochodzącej z nieruchomości o nr hip. (...), była warunkiem koniecznym i zarazem wystarczającym, w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., dla powstania szkody w postaci utraty prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) do nieruchomości, a w konsekwencji, (skoro prawa tego powódki nie mogły odzyskać, z tego względu, że zostało one skutecznie ustanowione na rzecz osoby trzeciej), do uzyskania odszkodowania (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2018 r., I CSK 132/17, Lex nr 2482572). Przesądza to o wystąpieniu normalnego związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Gdyby bowiem nie doszło do trwałego rozdysponowania prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego), to pomimo

zaniechania przez 56 lat rozpoznania wniosku dekretoowego poprzedników prawnych powódek, prawo to mogłoby zostać przyznane na rzecz powódek. Z uwagi na powyższe za bezzasadny uznał Sąd Apelacyjny zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c.

Sąd Apelacyjny podziela tym samym stanowisko, wyrażone przez inne składy Sądu Apelacyjnego w Warszawie w wyrokach z dnia 6 września 2019 r., sygn. akt V ACa 59/19, Legalis nr 2242072 i z dnia 25 lipca 2019 r., V ACa 454/19, Legalis nr 2242510, (które zapadły pomiędzy tymi samymi stronami w zbliżonych stanach faktycznych), dotyczących odszkodowania za skutki wydania niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych, mocą których doszło do rozdysponowania przez Skarb Państwa prawem użytkowania wieczystego do innych działek wchodzących w skład nieruchomości o nr hip. (...), po złożeniu przez poprzedników prawnych powódek wniosku dekretoowego, ale przed jego rozpoznaniem.

Wydanie późniejszej decyzji o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) na rzecz powódek nie stanowiło deliktu administracyjnego, chociaż było niezbędne do dochodzenia odszkodowania, (tak samo zresztą, jak uzyskanie decyzji nadzorczej). Decyzji o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej można bowiem przypisać tylko wtórne konsekwencje prawne (niemożność uwzględnienia wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej).

Zarówno wydanie decyzji nadzorczej, jak i decyzji o odmowie uwzględnienia wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej (prawa wieczystego użytkowania) stanowią jedynie przesłanki dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. (w istocie warunkując wymagalność zobowiązania do naprawienia szkody). W przypadku decyzji nadzorczej wynika to wprost z treści art. 160 § 1 k.p.a. (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, OSNC 2007/6/79 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2008 r., I CSK 464/07, Lex nr 484712.), a w przypadku decyzji o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego), jest to konsekwencją przyznania kompetencji organom administracyjnym do rozstrzygania w drodze decyzji administracyjnej wniosków złożonych w trybie art. 7 dekretu (...) (por. uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 1995 r., sygn. akt VI SA 9/95, ONSA 1996/1/7 i z dnia 23 października 2000 r., sygn. akt OPK 11/00, ONSA 2001/2/60).

Powódki wykazały, jak słusznie przyjął Sąd Okręgowy, przesłanki odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa - (...) (...) z art. 160 k.p.a., czyli: 1) szkodę, 2) zdarzenie powodujące szkodę, tj. wydanie ostatecznej decyzji, której niezgodność z prawem została stwierdzona we właściwym postępowaniu, 3) adekwatny związek przyczynowy między zdarzeniem powodującym szkodę, a zaistniałą szkodą.

Zgodnie, z dominującym w doktrynie poglądem oraz wiążącym stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75, szkodą jest samo naruszenie prawnie chronionego dobra, co prowadzi w konsekwencji do identyfikowania powstania tej szkody z wydaniem wadliwej decyzji.

Analizowana kwestia źródła szkody ma istotne znaczenie z uwagi na wynikające z niej skutki, w tym dotyczące przedawnienia lub jego braku. Zastosowanie do dochodzonych przez powódki roszczeń przepisów art. 160 § 1 i n. k.p.a. ma ten skutek, że stosowane są one także w zakresie dotyczącym reguł przedawnienia (art. 160 § 6 k.p.a.) (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2010 r., I CSK 678/09, Lex nr 622198 oraz uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75).

Uregulowanie szczególne w art. 160 § 6 k.p.a. terminu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie wyłącza zastosowanie ogólnego przepisu art. 442 § 1 k.c. i art. 442¹ k.c. (por. wyrok NSA z dnia 5 listopada 1986 r. II CR 292/86, OSPiKA 1989/2/34 z glosą J. Kremisa) oraz innych przepisów regulujących przedawnienie roszczeń deliktowych w okresie poprzedzającym wejście w życie Kodeksu cywilnego, w tym art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243, ze zm.). Z uwagi na powyższe przepisy te co do zasady nie mogły znaleźć zastosowania do roszczeń o naprawienie

szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu. Zatem podniesiony przez pozwanego zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych nie był trafny.

Uznając apelację w całości za bezzasadną Sąd Apelacyjny orzekł, na podstawie art. 385 k.p.c. ,o jej oddaleniu.

O kosztach postępowania apelacyjnego rozstrzygnięto stosownie do jego wyniku na podstawie art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c.

Sąd Apelacyjny zasądził od Skarbu (...) (...) na rzecz J. P. (1) i E. P. (1) kwoty po 2025 zł, a na rzecz L. Z. kwotę 4050 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym. Wysokość należnych kosztów ustalono na podstawie § 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 2 pkt 6 rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r. Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie i § 10 ust. 1 pkt 2 w zw. § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Z uwagi na reprezentowanie dwóch powódek (J. P. (1) i E. P. (1)) przez jednego zawodowego pełnomocnika, należało przyjąć, że w przypadku podmiotowo-przedmiotowej kumulacji roszczeń oraz skorzystania przez współuczestników sporu z pomocy jednego pełnomocnika nastąpiło obniżenie poniesionych kosztów, a także zmniejszenie nakładu pracy pełnomocnika oraz zaoszczędzenie jego czasu (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2015 r., III CZP 58/15, OSNC 2016/10/113 i z dnia 10 lipca 2015 r., III CZP 29/15, OSNC 2016/6/69 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 lipca 2018 r., I ACa 63/18, Lex nr 2549895). W konsekwencji należne tym powódkom koszty zastępstwa prawnego przyznane zostały w wysokości ½ stawki opłaty minimalnej (½ x 4050 zł = 2025 zł) naliczanej od wskazanej w apelacji w.p.z.

Paulina Aślanowicz Bernard Chazan Edyta Jefimko