

**Sygn. akt: II C 160/11**

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 listopada 2012 roku

Sąd Okręgowy w Warszawie – II Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący: SSO Małgorzata Mączkowska

Protokolant: sekr. sąd. Bożena Majewska

po rozpoznaniu w dniu 14 listopada 2012 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa U. K.

przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

o zapłatę

I. oddala powództwo;

II. zasądza od U. K. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7.200 (siedem tysięcy dwieście) złotych, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

**SSO Małgorzata Mączkowska**

**Sygn. akt: II C 160/11**

## UZASADNIENIE

**Powódka U. K.** pozwem z dnia 17 lutego 2011 r. wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwoty nie mniejszej niż 13.415.000 zł. wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za szkodę rzeczywistą wyrządzoną przez wydanie wadliwego orzeczenia Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 21 maja 1956 r., utrzymanego w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości położonej przy ul. (...) w W., oznaczonego hip. nr (...), to jest w części obejmującej obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z obrębem (...) o powierzchni 935 m<sup>(2)</sup> w kwocie nie mniejszej niż 8.415.000 zł. i w części obejmującej obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z obrębem (...) o łącznej powierzchni 1.945 m<sup>(2)</sup> w kwocie nie mniejszej niż 5.000.000 zł., których nieważność została stwierdzona decyzją Ministra Budownictwa z dnia 13 czerwca 2007 r.

Dochodzona kwota stanowi wartość prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości stanowiącej obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z obrębem (...) o powierzchni 935 m<sup>(2)</sup> oraz różnicę wartości w prawie użytkowania wieczystego do nieruchomości stanowiącej obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z obrębem (...) o łącznej powierzchni 1.945 m<sup>(2)</sup>, która została zwrócona byłej właścicielce, ale która straciła na wartości z powodu niemożliwości jej zabudowy. Powódka jest następczynią prawną byłych właścicieli nieruchomości i wywodzi swoją szkodę z wydanej z rażącym naruszeniem prawa decyzji Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 21 maja 1956 r. (pozew – k. 1-8, stanowisko powódki w toku procesu – k. 123-126, 198-200, 239-246, 333, 350-356).

Pismem złożonym na rozprawie w dniu 14 listopada 2012 r. jako załącznik do protokołu powódka **rozszerzyła** powództwo wnosząc o zasądzenie na jej rzecz od pozwanego kwoty 16.693.622 zł. wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty. Przy czym odnośnie działki ewidencyjnej nr (...) wносиła o zasądzenie kwoty 6.564.047 zł., zaś odnośnie działek nr (...) kwoty 10.129.575 zł. Zmiana powództwa została uzasadniona wyliczeniami dokonanymi przez biegłego w opinii wykonanej w toku sprawy (pismo – k. 371-372).

Postanowieniem z dnia 6 czerwca 2011 r. Sąd ustalił, że właściwą jednostką organizacyjną do reprezentowania pozwanego Skarbu Państwa w niniejszej sprawie jest Minister Infrastruktury, obecnie po przekształceniach: Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (postanowienie – k. 142)

**Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...)** (a następnie: **Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej**) wniósł o oddalenie powództwa w całości, podnosząc zarzut przedawnienia całego roszczenia, a w szczególności dotyczącego zapłaty odszkodowania za działkę ewidencyjną nr (...) o powierzchni 1.386 m<sup>2</sup> wskazując, że wniosek o zawezwanie do próby ugodowej nie dotyczył tej działki. Ponadto pozwany wskazał, że ewentualne odszkodowanie powinno być pomniejszone o wartość robót rozbiórkowo – zabezpieczających dokonanych ze środków Skarbu Państwa. Pozwany podniósł zarzut braku związku przyczynowego pomiędzy szkodą a orzeczeniem administracyjnym, gdyż zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, obowiązującej w chwili wydawania ostatecznej decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej, organ mógł odmówić ustanowienia prawa własności czasowej, gdy nieruchomość była niezbędna na cele publiczne. W niniejszej sprawie istniały podstawy do wywłaszczenia poprzedników prawnych powódki. Ponadto pozwany wskazał, że źródłem ewentualnej szkody nie były decyzje odmawiające przyznania prawa własności czasowej, ale decyzja lokalizacyjna dotycząca budowy szkoły, która została wydana przed wydaniem ostatecznej decyzji o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej. Pozwany podniósł, że powódka nie wyczerpała trybu zaferowania nieruchomości zamiennej (odpowiedź na pozew – k. 95-103, 158-171, stanowisko pozwanego w toku procesu – k. 130-135, 341-347).

Sąd ustalił następujący **stan faktyczny**:

Własność nieruchomości oznaczonej hip. nr (...), położonej przy ul. (...) w W. przysługiwała S. i H. małżonkom P. w równych częściach niepodzielnie. Nieruchomość jest położona na obszarze objętym działaniem dekretu (...), czyli dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze W. /Dz. U. Nr 50, poz. 279/ (zaświadczenie z dnia 5 grudnia 1947 r. – k. 213).

Spadek po S. P., zmarłym w dniu 5 sierpnia 1944 r., nabyła córka B. L. w całości (postanowienie Sądu Rejonowego (...) w Warszawie – II Wydział Cywilny z dnia 6 czerwca 1991 r., sygn. akt: II Ns 1389/91 – k. 13).

Spadek po H. P., zmarłej w dniu 21 czerwca 1975 r., nabyła córka B. L. w całości (postanowienie Sądu Rejonowego (...) w Warszawie – II Wydział Cywilny z dnia 6 czerwca 1991 r., sygn. akt: II Ns 1389/91 – k. 13).

Spadek po B. M. L., zmarłej w dniu 23 lipca 2006 r., nabyła córka U. K. w całości (postanowienie Sądu Rejonowego (...) w Warszawie – XVI Wydział Cywilny z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt: XVI Ns 545/06 – k. 14).

W dniu 16 grudnia 1947 r. H. P. – dotychczasowa właścicielka złożyła wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości, na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze W. (wniosek – k. 215).

Orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w(...) z dnia 21 maja 1956 r. odmówiono S. i H. małżonkom P. ustanowienia prawa własności czasowej do nieruchomości przy ul. (...) w W., hip. nr (...), stwierdzając, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa, uzasadniając odmowę przeznaczeniem terenu w planie zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe w zarządzie państwowym (orzeczenie – k. 15).

Decyzją z dnia 10 grudnia 1959 r. Ministerstwo Gospodarki Komunalnej zatwierdziło orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w W. z dnia 21 maja 1956 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości przy ul. (...) w W., uzasadniając to faktem, że przedmiotowy grunt jest przeznaczony w planie zagospodarowania pod inwestycje realizowane przez państwo (budowa szkoły) i dalsze korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie jest możliwe (decyzja – k. 16).

Na wniosek B. P. – L. (w miejsce której wstąpiła następnie U. K.) z dnia 19 listopada 1999 r. o stwierdzenie nieważności orzeczenia, decyzją z dnia 27 czerwca 2001 r. Prezes Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r., utrzymującej w mocy orzeczenie Prezydium Rady Narodowej (...) z dnia 21 maja 1956 r. odmawiające byłym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości, uznając, iż decyzją tą nie naruszono prawa w sposób rażący. Powyższa decyzja została utrzymana w mocy decyzją Prezesa Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 30 sierpnia 2001 r.

Wyrokiem z dnia 5 czerwca 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę B. P. – L. na powyższą decyzję. W wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej, wyrokiem z dnia 4 marca 2005 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania wskazując, że nie odnaleziono planu zagospodarowania przestrzennego, który by przewidywał na przedmiotowym terenie inwestycję w postaci budowy szkoły, zaś organ nadzoru nie ustalił, czy taki plan był uchwalony i obowiązywał w dacie wydania decyzji i czy obejmował przedmiotową nieruchomość. W uzasadnieniu wskazano, że organ nadzorczy powinien ustalić, jaki plan zagospodarowania przestrzennego obowiązywał dla tej nieruchomości, a w dalszej kolejności ustalić prawidłowość i podstawy wydania decyzji lokalizacyjnej z dnia 20 maja 1959 r.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 14 października 2005 r. uchylił decyzje Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 27 czerwca 2001 r. i z dnia 30 sierpnia 2001 r. o odmowie stwierdzenia nieważności orzeczeń z dnia 21 maja 1956 r. i z dnia 11 grudnia 1959 r., wskazując za NSA, że nieuprawnione było dokonywanie oceny legalności decyzji wydanych w trybie art. 7 ust. 2 dekretu (...) w aspekcie istnienia przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a. w oparciu o przepis art. 51 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, gdyż są to dwie odmienne regulacje. Pierwszy z wymienionych przepisów nakazywał wydanie decyzji pozytywnej w przypadku spełnienia przesłanek w nim wymienionych, zaś drugi pozostawiał możliwość odmowy przyznania prawa własności czasowej uznaniu organu. Odmienność tych regulacji prawnych sprawia, że różnić się będą postępowania prowadzone w tych sprawach, jak również wydane decyzje i uzasadnienia. Przede wszystkim odmowa przyznania własności czasowej nastąpiła w oparciu o przepisy dekretu (...) i tylko w świetle tych przepisów materialnych winny być oceniane w postępowaniu nadzorczym decyzje w tym przedmiocie wydane.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, decyzją z dnia 13 czerwca 2007 r., Minister Budownictwa stwierdził nieważność decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r. oraz utrzymanego w mocy orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 21 maja 1956 r. odmawiającym byłym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości, wskazując, że wydając przedmiotowe decyzje organy nie ustaliły przeznaczenia nieruchomości w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie w decyzji wskazano, że w dacie wydawania wadliwych decyzji obowiązywał Ogólny Plan Zabudowania W. zatwierdzony przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., który dla przedmiotowej nieruchomości przewidywał zabudowę zwartą, 4-kondygnacyjną. Odpis decyzji pełnomocnik U. K. otrzymał w dniu 21 czerwca 2007 r. (decyzja z dnia 13 czerwca 2007 r. wraz z uzasadnieniem – k. 17-19, zwrotne poświadczenie odbioru – k. 138, decyzje i wyroki wraz z uzasadnieniami w dołączonych aktach administracyjnych).

Decyzją z dnia 26 listopada 2008 r. Prezydent W. ustanowił na rzecz U. K. prawo użytkowania wieczystego na 99 lat do niezabudowanego gruntu o powierzchni 559 m<sup>(2)</sup> położonego przy ul. (...) w W., stanowiącego działkę ewidencyjną nr (...) z obrębem (...), dla którego urządzona jest księga wieczysta nr (...) oraz do gruntu o powierzchni 1.386 m<sup>(2)</sup>

położonego przy ul. (...) w W., stanowiącego działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...), dla którego jest urządzona księga wieczysta nr (...) (decyzja wraz z uzasadnieniem – k. 24-28).

Decyzją z dnia 28 września 2009 r. Prezydent W. odmówił U. K. przyznania prawa użytkowania wieczystego do części gruntu o powierzchni 935 m<sup>(2)</sup> położonego przy dawnej ul. (...) w W., oznaczonej hip. nr (...), stanowiącej obecnie część działki ewidencyjnej nr (...) z obrębu (...), dla której urządzona jest księga wieczysta nr (...). Odmowa nastąpiła z uwagi na fakt zabudowania części nieruchomości budynkiem szkoły i niemożliwością wydzielenia części tego budynku wraz z gruntem. W decyzji rozpoznano również odmownie wnioski o przyznanie nieruchomości zamiennej (decyzja wraz z uzasadnieniem – k. 20-23).

Na skutek odwołania U. K. od powyższej decyzji, decyzją z dnia 14 grudnia 2010 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. utrzymało w mocy decyzję Prezydenta (...) z dnia 28 września 2009 r. (decyzja wraz z uzasadnieniem – k. 29-31).

Wnioskiem złożonym do Sądu Rejonowego (...) w Warszawie w dniu 15 czerwca 2010 r. U. K. zawezwała Skarb Państwa – Wojewodę (...) i Miasto W. do próby ugodowej, wnosząc o zasądzenie solidarnie od przeciwników na jej rzecz kwoty 10.000.000 zł., tytułem naprawienia szkody wyrządzonej w związku z wydaniem wadliwego orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w W. z dnia 21 maja 1956 r., utrzymanego w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r. – w części obejmującej działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...) o powierzchni 935 m<sup>(2)</sup> oraz kwoty 5.000.000 zł. w części obejmującej działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...) o powierzchni 559 m<sup>(2)</sup>. Do zawarcia ugody przed Sądem z powodu braku porozumienia stron nie doszło (wniosek o zawezwanie do próby ugodowej – k. 1-4 dołączonych akt Sądu Rejonowego (...) w Warszawie – VI Wydział Cywilny o sygnaturze: VI Co 1225/10 i protokół rozprawy – k. 36 tych akt).

Wnioskiem złożonym w dniu 15 czerwca 2010 r. U. K. wystąpiła do Ministra Infrastruktury o przyznanie odszkodowania, na podstawie art. 160 k.p.a., w wysokości łącznej 15.000.000 zł., uzasadniając wniosek tak samo jak wniosek o zawezwanie do próby ugodowej (wniosek – k. 36-37).

Postanowieniem z dnia 28 lipca 2010 r. Minister Infrastruktury zwrócił wniosek o przyznanie odszkodowania, wskazując, że po zmianie przepisów dochodzenie odszkodowania powinno być realizowane przed właściwym sądem powszechnym (postanowienie wraz z uzasadnieniem – k. 38-39).

Na gruncie nieruchomości położonej przy ul. (...) w W., oznaczonej hip. nr (...) znajdował się 4-kondygnacyjny murowany, frontowy budynek oraz 9 oficyn. W wyniku działań wojennych budynki znajdujące się na przedmiotowej nieruchomości zostały zniszczone. Podanie H. P. z dnia 13 maja 1960 r. o zezwolenie na rozbiórkę fragmentów budynków zostało załatwione odmownie pismem Prezydium Rady Narodowej w W. z dnia 22 czerwca 1961 r. (opis budynków z dnia 5 grudnia 1948 r. – k. 104, protokół oględzin z dnia 7 maja 1947 r. – k. 105-106, podanie i odpowiedź – k. 107-108, mapy ze zniszczeniami wojennymi – k. 208-209, protokół z lustracji – k. 187-189).

W dniu 20 maja 1959 r. wydano zaświadczenie o lokalizacji szczegółowej nr (...), którym zatwierdzono lokalizację szczegółową szkoły na terenie położonym przy ul. (...) (zaświadczenie lokalizacyjne z załącznikami mapowymi – k. 136-137, 140-141).

W dniu 12 marca 1960 r. wydano zaświadczenie o lokalizacji szczegółowej czasowej nr (...), w którym zatwierdzono lokalizację szczegółową na okres do końca 1961 r. urzędzenia dojazdu i zaplecza gospodarczego szkoły i budynków mieszkalnych przy ul. (...). Teren wskazany w obydwu decyzjach lokalizacyjnych wchodził w skład nieruchomości hipotecznej nr (...) (zaświadczenie lokalizacyjne z załącznikami mapowymi – k. 177-180, mapa nieruchomości hipotecznej z zaznaczonymi granicami lokalizacji – k. 176, 185).

Na przedmiotowym gruncie wybudowano w latach 60-tych z przekroczeniem granic nieruchomości hipotecznych budynki szkoły na podstawie decyzji o lokalizacji szczegółowej z dnia 20 maja 1959 r. Natomiast pozostała

część nieruchomości hipotecznej była wykorzystywana na drogę dojazdową do szkoły. Obecnie w zakresie części nieruchomości zwróconej spadkobiercy byłych właścicieli nieruchomości jest wykorzystywana na parking (uzasadnienia do wcześniej powołanych decyzji Prezydenta W., Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast i do wyroku WSA, okoliczności niesporne).

Wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej przy ul. (...) w W., oznaczonej hip. nr (...), w części stanowiącej obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...), o powierzchni 935 m<sup>2</sup>, według stanu nieruchomości na dzień 21 maja 1956 r. i według cen obecnych wynosi 6.564.047 zł., zaś różnica wartości części dawnej nieruchomości oznaczonej hip. nr (...), w części stanowiącej obecnie działki ewidencyjne nr (...) z obrębu (...), o powierzchni 1.945 m<sup>2</sup>, wynikająca z możliwości ich zabudowy na dzień 21 maja 1956 r. i na dzień 26 listopada 2008 r. wynosi 10.129.575 zł. (opinia biegłego rzeczoznawcy majątkowego A. Z. z dnia 16 maja 2012 r. – k. 271-315, sprostowane obliczenia – k. 323-324, ustna opinia uzupełniająca z dnia 14 listopada 2012 r. – k. 380-381, 383, podsumowanie opinii – k. 292).

Aktem notarialnym z dnia 27 października 2009 r. U. K. w formie ugody oddała nieruchomość przy ul. (...) w W., stanowiącą działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...) o powierzchni 1.386 m<sup>2</sup>, KW nr (...), w dzierżawę spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z przeznaczeniem na parking, w której spółka zobowiązała się do zapłaty czynszu miesięcznego w wysokości 4.000 zł. (akt notarialny – k. 88-90).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił **na podstawie** wyżej wymienionych dowodów, a w tym złożonych do akt odpisów i kopii dokumentów, także zawartych w dołączonych aktach własnościowych i administracyjnych. Żaden ze złożonych do akt odpisów i kopii dokumentów nie był kwestionowany przez żadną ze stron. Część z oryginalnych orzeczeń administracyjnych znajdowała się w dołączonych aktach administracyjnych i własnościowych.

Sąd oparł swoje rozstrzygnięcie także o opinie biegłego rzeczoznawcy majątkowego A. Z.. Żadna ze stron nie kwestionowała ostatecznie poprawności wykonanych przez biegłego opinii. Sąd uznał opinię biegłego za wykonaną prawidłowo i dokonał wyliczeń wartości nieruchomości na podstawie tej opinii. Ostatecznie jednak opinia biegłego okazała się nieprzydatna do rozstrzygnięcia sprawy, wobec uznania powództwa za podlegającego oddaleniu co do zasady.

Stan faktyczny w niniejszej sprawie istotny dla rozstrzygnięcia sprawy ostatecznie nie był sporny pomiędzy stronami. Stanowiska stron różniły się co do wyciąganych wniosków na podstawie tego samego stanu faktycznego oraz różniły się co do oceny prawnej zgłaszanego przez powódkę żądania zasądzenia odszkodowania.

Na rozprawie w dniu 14 listopada 2012 r. Sąd oddalił wniosek pozwanego o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność wyceny odszkodowania przy uwzględnieniu wywłaszczenia nieruchomości oraz oszacowania wartości robót rozbiórkowo – zabezpieczających jako nieprzydatne do rozstrzygnięcia sprawy (postanowienie – k. 382). Sąd uznał bowiem zarzuty dotyczące nieuchronności wywłaszczenia oraz obniżenia wartości odszkodowania za niezasadne, zaś przeprowadzenie takiego dowodu za zbędne dla rozstrzygnięcia sprawy, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia.

### **Sąd zważył, co następuje:**

Powództwo nie było zasadne. Powódka wносиła o przyznanie odszkodowania za szkodę rzeczywistą jaką poniosła w wyniku wydania wadliwego orzeczenia administracyjnego z dnia 21 maja 1956 r., utrzymanego w mocy decyzją z dnia 11 grudnia 1959 r., którymi odmówiono jej poprzednikom prawnym przyznania prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) do nieruchomości położonej przy ul. (...) w W..

Dochodzoną kwotę powódka przedstawiała jako wartość prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości stanowiącej obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...) o powierzchni 935 m<sup>2</sup> oraz różnicę wartości w prawie użytkowania wieczystego do nieruchomości stanowiącej obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z tego samego obrębu o

łącznej powierzchni 1.945 m<sup>2</sup>, która została zwrócona powódce, ale która straciła na wartości z powodu niemożliwości jej zabudowy.

Sąd ustalił jako *statio fisci* pozwanego Skarbu Państwa Ministra Infrastruktury (obecnie: Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej). Powódka wywodziła swoją szkodę z wadliwego orzeczenia Prezydium Rady Narodowej W., za której działania odpowiada obecnie Wojewoda (...) oraz utrzymującej w mocy powyższe orzeczenie decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej, za którego działania odpowiada obecnie Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Minister ten jest również organem jednostki nadrzędnej w stosunku do Wojewody (...), a zatem zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c., jest właściwym organem do reprezentowania pozwanego Skarbu Państwa w niniejszej sprawie.

Kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej organów administracji państwowej za szkodę wyrządzoną decyzją administracyjną reguluje w obecnie obowiązującym stanie prawnym art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., który wszedł w życie w dniu 1 września 2004 r. w następstwie uchwalenia ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Ustawa ta postanowieniem z art. 2 ust. 2 uchyliła art. 160 k.p.a. w całości w jego dotychczasowym brzmieniu. Jednocześnie jednak, zgodnie z art. 5 wspomnianej ustawy nowelizującej z dnia 17 czerwca 2004 r., do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420<sup>1</sup>, art. 420<sup>2</sup> i art. 421 ustawy kodeks cywilny oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 ustawy kodeks postępowania administracyjnego, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Wątpliwości co do stosowania art. 160 k.p.a. zostały rozstrzygnięte w uchwale Sądu Najwyższego, podjętej w składzie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w dniu 31 marca 2011 r., sygn. akt: III CZP 112/10 (OSNC 2011/7-8/75). W uchwale tej Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie jej z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

W związku z tym, że w niniejszej sprawie wydanie wadliwych orzeczeń administracyjnych nastąpiło w 1959 r., a zatem przed dniem 1 września 2004 r., zaś wydanie decyzji stwierdzającej nieważność tych orzeczeń miało miejsce w 2007 r., a zatem po dniu 1 września 2004 r., zastosowanie w niniejszej sprawie znajdzie art. 160 k.p.a., ale bez § 4 i 5 tego artykułu.

Zgodnie z art. 160 § 1 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. W myśl art. 160 § 3 k.p.a., odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji; w tym ostatnim przypadku roszczenie o odszkodowanie służy w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności.

Wreszcie 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.

Rozpoznając w pierwszej kolejności zarzut przedawnienia roszczenia, zgłoszony przez pozwanego, należy stwierdzić, że zarzut ten nie był zasadny.

Na wstępie stwierdzić należy, że norma prawna zawarta w art. 160 § 6 k.p.a. jest normą *lex specialis* nie tylko w odniesieniu do samego trzyletniego terminu przedawnienia, ale także w odniesieniu co do liczenia sposobu biegu przedawnienia. Art. 160 § 6 k.p.c. reguluje w sposób pełny zasadę i terminy przedawnienia w odniesieniu do roszczeń, których źródłem jest wydanie wadliwych decyzji administracyjnych.

Należy zauważyć, że dochodzenie roszczeń na podstawie art. 160 k.p.a. jest specyficznym rodzajem dochodzenia odszkodowania. Jego podstawą i warunkiem jest stwierdzenie nieważności decyzji lub stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa. Organ administracyjny może z urzędu stwierdzić, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa lub że jest nieważna. Skoro tego nie czyni i dopiero na wniosek strony wydaje decyzję, w której potwierdza wydanie wadliwej decyzji, to nie może dla strony płynąć wcześniej termin przedawnienia. Tym bardziej, że warunkiem dochodzenia odszkodowania jest wydanie decyzji stwierdzającej wydanie wadliwej decyzji z naruszeniem prawa lub stwierdzenie nieważności decyzji. Wcześniej strona nie może dochodzić odszkodowania. Nie może zatem również zacząć biec wcześniej termin przedawnienia.

W niniejszej sprawie decyzją z dnia 13 czerwca 2007 r. Minister Budownictwa stwierdził nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 21 maja 1956 r. i utrzymującej w mocy to orzeczenie decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r., odmawiającym dotychczasowym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do gruntu przedmiotowej nieruchomości. Przy czym odpis decyzji z dnia 13 czerwca 2007 r. pełnomocnik powódki otrzymał w dniu 21 czerwca 2007 r.

Powódka złożyła zaś wniosek o zawiązanie do próby ugodowej w dniu 15 czerwca 2010 r. i w tym samym dniu złożyła wniosek do Ministra Infrastruktury o zapłatę odszkodowania. W niniejszej sprawie powódka złożyła natomiast pozew w dniu 17 lutego 2011 r.

Powódka złożyła zatem wniosek o zawiązanie do próby ugodowej, a następnie po przerwaniu biegu terminu przedawnienia tym wnioskiem, pozew, przed upływem 3-letniego terminu przedawnienia.

Rację miał pozwany wskazując, że wniosek o zawiązanie do próby ugodowej nie obejmował działki ewidencyjnej nr (...). W zakresie tego żądania powódka złożyła pozew z uchybieniem 3-letniego terminu, licząc od daty doręczenia odpisu decyzji nadzorczej.

Pomimo tego jednak, zdaniem Sądu, nie doszło również w tym zakresie do przedawnienia roszczenia, a nawet gdyby uznać, że doszło do upływu terminu przedawnienia, to podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia uznać należałoby za nadużycie prawa sprzeczne z zasadami współzycia społecznego, a zatem nie zasługujące na ochronę prawną, zgodnie z art. 5 k.c.

Wskazać bowiem należy na podzielany przez Sąd w niniejszym składzie pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 19 stycznia 2000 r., sygn.: I CKN 1038/1998 (LEX nr 50827), że nie ma podstaw do korygowania wyników wykładni gramatycznej art. 160 § 1 k.p.a. i przyjęcia, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji wyłączona jest możliwość wyboru sposobu odszkodowania przez żądanie restytucji naturalnej. Jeżeli poszkodowany wybrał restytucję naturalną, a następnie zmienia żądanie na świadczenie pieniężne, to pierwsza czynność przerywa bieg przedawnienia w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Domaganie się restytucji naturalnej jest bowiem tym samym odszkodowaniem, dochodzonym jedynie w innej formie.

W uzasadnieniu do tego wyroku Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że gdyby ustawodawca ograniczał naprawienie szkody tylko do odszkodowania pieniężnego, to dałby wyraz swojej woli w tym względzie. Skoro w § 2 wyłączył stosowanie tylko art. 418 k.c. do tego odszkodowania, znaczy to, że analizował tę kwestię i nie dopatrywał się podstaw do wyłączenia innych przepisów Kodeksu cywilnego. Nie można więc przyjąć, by niewyłączenie art. 363 k.c. było przeoczeniem ustawodawcy. Dodatkowego argumentu na rzecz odpowiedzi twierdzącej dostarcza przepis art. 156 § 2 k.p.a., który wprowadza ograniczenia stwierdzania nieważności decyzji, przewidując - gdy nie jest możliwe przywrócenie stanu poprzedniego - stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa.

Innymi słowy, po stwierdzeniu nieważności wadliwej decyzji, strona ma prawo oczekiwać na wydanie pozytywnej decyzji dotyczącej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości ze stwierdzeniem, że budynek pozostaje jej własnością. Gdyby restytucja naturalna była co do zasady niemożliwa w danej sprawie, organ wydałby

decyzję stwierdzającą wydanie wadliwej decyzji z naruszeniem prawa, a nie stwierdzał jej nieważność. Strona ma prawo żądać przywrócenia stanu sprzed naruszenia.

Nieracjonalnym jest przyjęcie koncepcji, zgodnie z którą równoległe z toczącym się postępowaniem administracyjnym w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, strona musiałaby występować także o wydanie decyzji w przedmiocie przyznania odszkodowania pieniężnego, głównie po to, aby zapobiec późniejszemu podniesieniu zarzutu przedawnienia.

Stwierdzenie nieważności decyzji oznacza, że decyzja taka zostaje wyeliminowana z obrotu prawnego, czyli tak jakby decyzji takiej nie było. Pozostaje zatem do rozpoznania wniosek z dnia 16 grudnia 1947 r. o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego). Do czasu rozpoznania tego wniosku strona nie wie, czy, a jeśli tak, to jaka szkoda powstała po jej stronie w związku z wydaniem nieważnych decyzji z 1959 r.

Dopiero decyzją z dnia 26 listopada 2008 r. Prezydent W. rozpoznał wniosek z dnia 16 grudnia 1947 r. i ustanowił na rzecz U. K. prawo użytkowania wieczystego do gruntu położonego przy ul. (...) w W., stanowiącego działki ewidencyjne nr (...). Jeszcze późniejszą decyzją z dnia 28 września 2009 r. Prezydent W. odmówił U. K. przyznania prawa użytkowania wieczystego do części gruntu stanowiącego obecnie część działki ewidencyjnej nr (...).

Dopiero zatem z chwilą wydania obu decyzji przez Prezydenta W. powódka poznała rozmiar powstałej szkody, w szczególności co do działki ewidencyjnej nr (...). Dowiedziała się bowiem, że ustanowiono na jej rzecz prawo użytkowania wieczystego tylko do części nieruchomości stanowiącej dawną nieruchomość hipoteczną, zaś tak otrzymane prawo wiąże się z ograniczeniami z korzystania z nieruchomości, w tym ograniczeniami związanymi z niemożliwością zabudowy działki. Z chwilą zatem powzięcia wiadomości o rozmiarach szkody stało się możliwe żądanie zasądzenia odszkodowania pieniężnego.

Pozew o zapłatę odszkodowania pieniężnego w niniejszej sprawie powódka złożyła w dniu 17 lutego 2011 r., a zatem kilka miesięcy od daty otrzymania decyzji dotyczących ustanowienia i odmowy ustanowienia na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego.

Dlatego też uznać należy, że upływ 3-letniego terminu przedawnienia od wydania decyzji nadzorczej nawet gdyby uznać, że nastąpił, to nie nastąpił w wyniku zaniedbania strony, zaś podniesienie zarzutu przedawnienia w takiej sytuacji jest nadużyciem prawa, sprzecznym z art. 5 k.c. Trudno bowiem uznać za uzasadnione, żeby strona jednocześnie domagała się zasądzenia odszkodowania pieniężnego i zwrotu nieruchomości w naturze. Należać się bowiem może tylko jedno odszkodowanie: w naturze lub w pieniądzu. Strona wybierając restytucję naturalną, przed wydaniem decyzji nie wie, jak zostanie rozpoznany jej wniosek i czy powinna w związku z tym złożyć kolejny wniosek, o odszkodowanie pieniężne.

Wskazać również należy w tym kontekście na niejedolitą praktykę sądów powszechnych w tym zakresie. W wielu wypadkach sądy przyjmowały, że powództwo o zapłatę odszkodowania wytoczone przed rozpoznaniem wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego jest przedwczesne, a zatem niezasadne i podlegające oddaleniu. Trudno zatem narażać w takiej sytuacji stronę na konieczność poniesienia kosztów związanych z postępowaniem sądowym, gdy strona czeka z wniesieniem pozwu na wynik postępowania administracyjnego i rozpoznanie jej wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego.

Z tych wszystkich względów Sąd uznał, że roszczenie dochodzone niniejszym pozvem nie jest przedawnione, a nawet gdyby w części było przedawnione, to podniesienie zarzutu przedawnienia stanowiło nadużycie prawa, sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, a zatem nie zasługujące na uwzględnienie.

Dla porządku należy stwierdzić, że sama kwestia legitymacji bierniej w tego rodzaju sprawach przestała być sporna w orzecznictwie od czasu wydania uchwały przez Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt: III CZP 99/06, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że to 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. Sąd podziela wyżej powołany pogląd.

Powództwo nie było jednak zasadne z uwagi na nie wykazanie istnienia związku przyczynowego pomiędzy wydaniem wadliwych decyzji a poniesioną przez powódkę szkodą.

Stwierdzenie nieważności decyzji lub stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa przesądza w zasadzie o bezprawności, natomiast rolą strony jest wykazanie istnienia pozostałych przesłanek uzasadniających odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego, w postaci istnienia szkody, jej wysokości i normalnego związku przyczynowego, między wadliwą decyzją a wskazaną szkodą. Ciężar dowodu w tym zakresie, zgodnie z ogólną regułą wyrażoną w art. 6 k.c., spoczywa na stronie dochodzącej odszkodowania.

Stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa wiąże Sąd o tyle tylko, o ile stanowi wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a. (uchwała SN z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03), lecz nie przesądza o istnieniu normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a szkodą. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyżej wymienionej uchwale, dla stwierdzenia istnienia przesłanki normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą, nieodzowne jest przeprowadzenie oceny, o której mowa w art. 361 § 1 k.c., czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby wadliwa decyzja była zgodna z prawem.

Podobnie wskazał Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt: IV CSK 5/08 (lex nr 371827): „stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej stanowi wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a., nie przesądza jednak w sposób wiążący dla sądu o istnieniu pozostałych przesłanek odpowiedzialności wynikających z Kodeksu cywilnego, w szczególności istnienia normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą. W związku z tym przyjmowanie i stosowanie w tym zakresie jakiegokolwiek automatyzmu odpowiedzialności jest niedopuszczalne. Za normalne następstwo danego zdarzenia uważa się taki skutek, który zazwyczaj, w zwykłym porządku rzeczy jest konsekwencją tego zdarzenia. W sytuacjach granicznych rozstrzygające znaczenie będzie mieć sędziowskie poczucie prawne.”

W niniejszej sprawie powódka powinna więc wykazać, że w dniu 21 maja 1956 r., a przede wszystkim w dniu 11 grudnia 1959 r., czyli w dacie rozpoznawania wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej, w szczególności przez organ II instancji, zostałyby wydane orzeczenia pozytywne dla powódki, czyli ustanawiające na rzecz jej poprzedników prawnych prawo własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości, gdyż spełniali przesłanki do ustanowienia tego prawa i jedynie fakt, że organ administracyjny naruszył przepisy prawa spowodował, że zapadła decyzja odmowna.

Zdaniem Sądu, powódka nie wykazała spełnienia powyższych przesłanek. Zgodnie z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze W. (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.), dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu mogli w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Przy czym gmina uwzględniała wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania.

Zdaniem Sądu, powódka wykazała, że wniosek o przyznanie prawa własności czasowej został złożony przez jej poprzedników prawnych w ustawowym terminie i w sposób prawidłowy.

Sąd rozpoznając niniejszą sprawę o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a., był związany decyzją z dnia 13 czerwca 2007 r., którą Minister Budownictwa stwierdził nieważność orzeczenia Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r. oraz orzeczenia Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 21 maja 1956 r. odmawiającym byłym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości.

W uzasadnieniu decyzji nadzorczej wskazano, że wydając przedmiotowe decyzje organy nie ustaliły przeznaczenia nieruchomości w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie w decyzji nadzorczej stwierdzono, że w dacie wydawania wadliwych decyzji obowiązywał Ogólny Plan Zabudowania W. zatwierdzony przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., który dla przedmiotowej nieruchomości przewidywał zabudowę zwartą, 4-kondygnacyjną.

Ustaleń powyższych nie kwestionowała strona pozwana. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że brak jest podstaw do przyjęcia, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowych właścicieli nie dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu w planie zabudowy, a tym samym stwierdzić należy, że zostały spełnione pozytywne przesłanki do ustanowienia prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości na podstawie art. 7 dekretu (...).

Jednocześnie jednak zauważyć należy, że organ nadzorczy stwierdził nieważność obu orzeczeń administracyjnych tylko z tego powodu, że organy nie ustaliły, czy zgodnie z planem zagospodarowania dotychczasowy właściciel może korzystać z nieruchomości, czyli Minister Budownictwa dokonywał oceny jedynie pod kątem zgodności z prawem wydania decyzji odmownej na podstawie art. 7 dekretu (...). Nie badał natomiast poprawności wydanych orzeczeń w odniesieniu do art. 51 ust. 2 ustawy wywłaszczeniowej.

W uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 października 2005 r., którym Sąd uchylił decyzje Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 27 czerwca 2001 r. i z dnia 30 sierpnia 2001 r. o odmowie stwierdzenia nieważności orzeczeń z dnia 21 maja 1956 r. i z dnia 11 grudnia 1959 r., WSA wskazał, w ślad za poprzednim wyrokiem wydanym w tej sprawie przez NSA, że nieuprawnione było dokonywanie oceny legalności decyzji wydanych w trybie art. 7 ust. 2 dekretu (...) w aspekcie istnienia przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a. w oparciu o przepis art. 51 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, gdyż są to dwie odmienne regulacje. Odmiennosć tych regulacji prawnych sprawia, że różnić się będą postępowania prowadzone w tych sprawach, jak również wydane decyzje i uzasadnienia. Sąd wskazał, że odmowa przyznania własności czasowej nastąpiła w oparciu o przepisy dekretu (...) i tylko w świetle tych przepisów materialnych winny być oceniane w postępowaniu nadzorczym decyzje w tym przedmiocie wydane.

Innymi słowy, sądy administracyjne oraz organ nadzorczy stwierdzający nieważność decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej, badały zgodność z prawem decyzji z 1956 i 1959 r. tylko w odniesieniu do przesłanek z art. 7 dekretu (...). Uznały bowiem, że organy administracyjne wydając decyzje z dnia 21 maja 1956 r. i z dnia 11 grudnia 1959 r. uzasadniły je nie spełnieniem przez byłych właścicieli przesłanek zawartych w art. 7 dekretu (...). Organy te nie powołały się na przepisy ustawy wywłaszczeniowej, a zatem badając poprawność wydanych decyzji, organ nadzorczy nie mógł badać poprawności innych podstaw prawnych, które nie były powołane jako uzasadnienie do wydania przedmiotowych decyzji.

Skoro wydając decyzje z dnia 21 maja 1956 r. i z dnia 11 grudnia 1959 r. o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej, jako uzasadnienie tych decyzji podano nie spełnienie przesłanek z art. 7 dekretu (...), to zgodność z prawem takich decyzji należało w postępowaniu nadzorczym ocenić na podstawie tej samej podstawy prawnej. Organ nadzorczy stwierdził, że odmowa ustanowienia prawa własności czasowej na podstawie art. 7 dekretu (...) była sprzeczna z prawem i dlatego stwierdził nieważność przedmiotowych decyzji. Decyzja nadzorcza jest wiążąca dla sądu rozpoznającego niniejszą sprawę.

Nie oznacza to jednak automatycznie, że powódka wykazała związek przyczynowy pomiędzy wydaniem nieważnych decyzji a poniesioną szkodą. Słusznie bowiem pozwany powoływał się na fakt, że wniosek o ustanowienie prawa własności czasowej podlegał oddaleniu na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej.

W dacie wydawania decyzji przez organ II-giej instancji – Ministerstwo Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r., obowiązywała już ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70).

Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (w powołanej wyżej wersji obowiązującej w dacie wydawania decyzji z dnia 11 grudnia 1959 r.), poprzedniemu właścicielowi gruntu, który na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze W. (Dz. U. Nr 50, poz. 279) przeszedł na własność Państwa, może być odmówione prawo własności czasowej tego gruntu, stosownie do przepisów tego dekretu niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także ze względu na cele określone w art. 3 niniejszej ustawy.

Zgodnie natomiast z art. 3 tej ustawy, wywłaszczenie jest dopuszczalne, jeżeli wywłaszczana nieruchomość jest ubiegającemu się o wywłaszczenie niezbędna na cele użyteczności publicznej, na cele obrony Państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych (ust. 1). Na obszarze miasta lub osiedla może być również wywłaszczona nieruchomość lub kompleks nieruchomości niezbędny dla planowej realizacji na ich terenie budownictwa ogólnomiejskiego i zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego. O wywłaszczenie dla tych celów może ubiegać się tylko prezydium rady narodowej danego miasta (osiedla) (ust. 2).

Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. wprowadzała zatem istotne zmiany w sytuacji byłych właścicieli gruntów (...). Wprowadzała możliwość odmowy ustanowienia prawa własności czasowej, oprócz przesłanek wymienionych w art. 7 dekretu (...), także w przypadku, gdy nieruchomość była niezbędna między innymi na cele użyteczności publicznej.

Wydając decyzje dnia 21 maja 1956 r., a także z dnia 11 grudnia 1959 r. o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej, organy administracyjne nie powoływały się na przesłanki z art. 51 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej. W dacie wydawania decyzji przez organ I-ej instancji ustawa ta jeszcze nie obowiązywała, natomiast organ II-giej instancji powołał się na nie spełnienie przesłanek z art. 7 dekretu (...), co jego zdaniem, było wystarczającą przesłanką wydania decyzji odmownej.

Skoro jednak podstawy wydania decyzji odmownej na podstawie art. 7 dekretu (...) okazały się nieprawidłowe, należało rozpoznać inne podstawy, które mogły być uzasadnieniem do wydania decyzji w przedmiocie rozpoznania wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej.

Tym bardziej należy przeprowadzić takie rozważania, skoro w rzeczywistości na gruncie przedmiotowej nieruchomości zrealizowano budowę szkoły. Uznać zaś należy, że budowa szkoły publicznej stanowi cel użyteczności publicznej.

Przepis art. 51 ust. 1 w zw. z art. 3 ustawy wywłaszczeniowej nie precyzuje żadnych dalszych przesłanek do odmowy ustanowienia prawa własności czasowej oprócz tego, żeby nieruchomość była ubiegającemu się o wywłaszczenie niezbędna na cele użyteczności publicznej.

Przepis powyższy ma charakter uznaniowy. Stwierdzić jednak należy, że skoro na nieruchomości zrealizowano w rzeczywistości budowę szkoły i szkoła jest położona w obrębie osiedla mieszkaniowego, to budowa ta została uznana za niezbędną, a szkoła stanowi jednocześnie cel użyteczności publicznej.

Wskazać ponadto należy, że w dniu 20 maja 1959 r. wydano zaświadczenie o lokalizacji szczegółowej nr (...), którym zatwierdzono lokalizację szczegółową szkoły na terenie położonym przy ul. (...).

Zaświadczenie o lokalizacji szczegółowej jest natomiast dowodem zatwierdzenia lokalizacji szczegółowej, zgodnie z § 18 zarządzenia Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów i Prezesa Komitetu do Spraw Urbanistyki i Architektury z dnia 29 lipca 1957 r. Przepisy o lokalizacji inwestycji (M.P. Nr 67, poz. 408 z 1957 r.).

Zgodnie zaś z § 1 pkt 2 uchwały nr 270 Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1957 r. w sprawie lokalizacji inwestycji (M.P. Nr 67, poz. 407), jednostki gospodarki uspołecznionej obowiązane są uzyskać decyzję o lokalizacji szczegółowej dla inwestycji budowlanych określającą teren, na którym inwestycja ma być wykonana, z podaniem granic, powierzchni oraz w miarę potrzeby ustalającą urbanistyczno – architektoniczne i budowlane warunki, które mają być spełnione przy jej realizacji.

W sprawie zostało więc wykazane, że została wydana decyzja o lokalizacji szczegółowej na budowę szkoły, zaś ważność tej decyzji nie została podważona w żadnym postępowaniu. Ponadto, jak już zostało wskazane na wstępie, samo wybudowanie szkoły świadczy o niezbędności tego terenu na budowę szkoły.

Uznać zatem należało, że gdyby organ wydał prawidłową decyzję, byłaby to decyzja odmawiająca ustanowienia prawa własności czasowej na rzecz poprzedników prawnych powódki, ale nie na podstawie art. 7 dekretu (...), lecz na podstawie art. 51 ust. 1 w zw. z art. 3 ustawy wywłaszczeniowej.

W konsekwencji uznać należało, że brak jest wykazanego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem wadliwych orzeczeń z dnia 21 maja 1956 r. i z dnia 11 grudnia 1959 r. a powstaniem szkody w postaci utraty prawa własności czasowej (obecnie prawa użytkowania wieczystego).

Wskazać w tym miejscu należy, że decyzją lokalizacyjną była objęta tylko część nieruchomości hipotecznej i tylko na części nieruchomości została zrealizowana budowa szkoły. Jednak pozostałą część nieruchomości zwrócono powódce decyzją Prezydenta W.. W zakresie tej części nieruchomości, stanowiącej obecnie działki ewidencyjne nr (...), powódka dochodziła odszkodowania stanowiącego różnicę wartości nieruchomości spowodowanej niemożliwością jej zabudowy.

W tym zakresie stwierdzić należy, że sytuacja powódki nie zmieniła się, gdyż tę część nieruchomości, co do której decyzją z dnia 26 listopada 2008 r. Prezydent W. ustanowił prawo użytkowania wieczystego, poprzednicy prawni powódki otrzymaliby, w przypadku wydania prawidłowej decyzji, w dacie 11 grudnia 1959 r. Również wówczas byłyby ograniczone możliwości zabudowy tak wydzielonej części nieruchomości, a zatem fakt stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 21 maja 1956 r. i z dnia 11 grudnia 1959 r. nie spowodował powstania szkody po stronie powódki.

Z tych wszystkich względów Sąd uznał, że powódka nie wykazała związku przyczynowego pomiędzy wydaniem nieważnych decyzji a poniesioną przez siebie szkodą, gdyż pomimo powołania się przez organy administracyjne na nieprawidłowe przyczyny i podstawy wydania decyzji o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej, wnioski poprzedników prawnych powódki o ustanowienie prawa własności czasowej podlegały oddaleniu, gdyż nieruchomość była niezbędna na cele użyteczności publicznej. Zostało to wykazane wydaniem decyzji o lokalizacji szczegółowej, a przede wszystkim faktem zrealizowania budowy szkoły.

Mając na uwadze powyższe rozważania faktyczne i prawne, Sąd orzekł jak w sentencji, oddalając powództwo jako niezasadne.

O **kosztach procesu** Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony.

Wobec oddalenia powództwa w całości, za stronę przegrywającą sprawę uznać należało powódkę.

Na koszty procesu poniesione przez pozwanego składały się jedynie koszty zastępstwa procesowego, które Sąd ustalił na podstawie art. 99 k.p.c. w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417 ze zm.) w zw. z § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.) na kwotę 7.200 zł.

SSO Małgorzata Mączkowska