

Sygn. akt **IC 1162/09**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 lutego 2013 roku

**Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny**

w składzie następującym:

Przewodniczący: **SSO Alicja Fronczyk**

Protokolant: sekr. sąd. Paulina Bondel

po rozpoznaniu w dniu 06 lutego 2013 roku w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa Z. H. i D. P.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę (...)

o zapłatę

I. zasądza od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) na rzecz każdej z powódek Z. H. i D. P. kwotę po 17 330 795 zł. (siedemnaście milionów trzysta trzydzieści tysięcy siedemset dziewięćdziesiąt pięć złotych);

II. zasądza od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) na rzecz powódki Z. H. kwotę 3 600 zł. (trzy tysiące sześćset złotych), a na rzecz powódki D. P. kwotę 14 343,15 zł. (czternaście tysięcy trzysta czterdzieści trzy złote piętnaście groszy) tytułem zwrotu kosztów procesu;

III. nakazuje pobrać od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) na rzecz Skarbu Państwa (Kasy Sądu Okręgowego w Warszawie) kwotę 14 186,98 zł. (czternaście tysięcy sto osiemdziesiąt sześć złotych dziewięćdziesiąt osiem groszy) tytułem uiszczenia brakujących wydatków sądowych.

Sygn. akt IC 1162/09

## UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 27 listopada 2009 roku powódki Z. H. i D. P. domagały się zasądzenia na ich rzecz od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) z ustawowymi odsetkami od dnia wydania wyroku kwot nie mniej niż po 5 000 000 zł. na rzecz każdej z nich tytułem odszkodowania za szkodę rzeczywistą poniesioną na skutek wydania przez (...) orzeczenia administracyjnego z dnia 30 sierpnia 1951 roku nr (...) o odmowie przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości (...) położonej przy ul. (...) w W. (nr hip. (...) pod nr (...)), którego nieważność, jako wydanego z rażącym naruszeniem prawa – w części obejmującej grunty stanowiące obecnie własność (...) stwierdzona została decyzją (...) z dnia 22 listopada 2006 roku (k. 2-6). Szkodą powódek jest – jak podały – pozbawienie prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) do tego gruntu (k. 2v).

Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) w odpowiedzi na pozew złożonej dnia 06 maja 2010 roku wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów postępowania (k. 44-50).

Ustosunkowując się merytorycznie do żądań pozwu pozwany zarzucił, iż strona powodowa nie udowodniła swej legitymacji czynnej z uwagi na to, iż z zaświadczenia Sądu Rejonowego z dnia 24 listopada 2005 roku (L.dz. (...)) wynika, że w dziale II wykazu hipotecznego pod nazwą „(...) pod nr (...)” znajduje się szereg wpisów na rzecz Skarbu Państwa wchodzących w skład tej nieruchomości. Zdaniem pozwanego niemożliwe jest stwierdzenie, czy te wpisy

dotyczą Z. P., a ponadto w tym dziale znajduje się szereg wpisów dotyczących wydzielenia działek gruntu do odrębnych ksiąg wieczystych, co budzi wątpliwości właśnie w kontekście legitymacji czynnej powódek (k. 46). Ponadto pozwany wskazał, iż wniosek o przyznanie własności czasowej pochodzi od osoby, która powołała się na postanowienie spadkowe z dnia 23 grudnia 1947 roku, a z pozwu nie wynika, aby powódki wywodziły swe następstwo prawne po osobie wskazanej jako właściciel spornej nieruchomości z tego orzeczenia (k. 47). W dalszej kolejności pozwany zarzucił przedawnienie roszczenia powódek powołując się w tej mierze na treść art. 442 k.c. oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 09 lipca 2009 roku wydane w sprawie o sygn. akt III CZP 47/09 (k. 47-48). Pozwany Skarb Państwa zarzucił również niewykazanie szkody pozostającej w związku z wadliwym orzeczeniem administracyjnym, ponieważ Z. P. zmarła 02 sierpnia 1944 roku, a zatem nie była w posiadaniu nieruchomości, jak wymaga tego art. 7 ust. 1 dekretu (...). Decyzja administracyjna w przedmiocie przyznania prawa własności czasowej do wskazanego gruntu i tak zatem byłaby odmowna niezależnie od innych wad stwierdzonych przez (...) (k. 49-50).

W piśmie procesowym z dnia 12 lipca 2010 roku powódki podtrzymując swe stanowisko w sprawie powołały się ponownie na zaświadczenie Sądu Rejonowego (...) z dnia 24 listopada 2005 roku, z którego wynika, że jako właścicielka nieruchomości co do reszty gruntów ujawnionych w wykazie hipotecznym „(...)pod nr (...)” wpisana była Z. P.. Z tego dokumentu oraz dziedziczenia po Z. P. wywodziły swą legitymację czynną do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa (k. 63-69).

W piśmie procesowym z dnia 28 stycznia 2013 roku powódki rozszerzyły powództwo wnosząc o zasądzenie od pozwanego na rzecz każdej z nich z odsetkami ustawowymi od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty kwoty po nie mniej niż 17 330 795 zł. (k. 417-418).

Na rozprawie w dniu 06 lutego 2013 roku powódki poparły powództwo, a pozwany wniósł o jego oddalenie w całości (k. 445).

#### **Sąd Okręgowy ustalił, co następuje:**

Jawną z wykazu hipotecznego o nr (...)i nazwie „(...)pod nr (...)” właścicielką zabudowanej nieruchomości w W. położonej przy ul. (...) była m. in. Z.z (...)P.. Działki wchodzące w skład tej nieruchomości należące do Z.z (...) – P.o nr ewidencyjnych (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...) obecnie należą do (...) (**dowód:** zaświadczenie k. 8, opinia biegłego specjalisty geodety S.M.k. 148-204).

Nieruchomość powyższa została objęta w posiadanie przez gminę (...) w dniu 16 sierpnia 1948 roku (okoliczność niesporna, **dowód:** orzeczenie k. 16). Nieruchomość ta objęta została działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowania gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50 poz. 279) i w związku z tym z mocy prawa z dniem 21 listopada 1945 roku grunt przeszedł na własność (...), a na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej z powodu likwidacji gmin (Dz. U. nr 14, poz. 130) z dniem 13 kwietnia 1950 roku stał się własnością Skarbu Państwa (okoliczność niesporna). W dniu 02 sierpnia 1944 roku zmarła Z. P., a spadek po niej nabyli synowie M. P., R.P. i L. P. w 1/3 części każdy z nich (**dowód:** odpis postanowienia k. 9).

Wnioskiem z dnia 29 listopada 1948 roku M. P. jako spadkobierca Z. P. zwrócił się do Zarządu (...) o ustanowienie prawa własności czasowej do nieruchomości nr hip. (...) przy ul. (...), (...)i (...) (...), (...), (...)i (...) w W. (**dowód:** wniosek k. 15). Orzeczeniem administracyjnym nr (...) z dnia 30 sierpnia 1950 roku (...) rozpoznając ten wniosek odmówiło dotychczasowym właścicielom – spadkobiercom po Z. P. przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), (...)i (...) (...), (...), (...)i (...) w W. Nr hip (...) i stwierdziło, że wszystkie budynki znajdujące się na gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa powołując się na to, iż znajdujące się na gruncie budynki wymagają ustanowienia administracji państwowej (**dowód:** orzeczenie k. 16). Decyzja ta nie została zaskarżona przez wnioskodawcę (okoliczność niesporna).

Teren przedmiotowej nieruchomości w dacie wydania decyzji z 30 sierpnia 1951 roku objęty był planem zabudowania (...) z 1931 roku, zgodnie z którym znajdował się w strefie IVa i przeznaczony był pod zabudowę zwartą, a dopuszczalna



Syn Z. J.z (...) – P.M. P.zmarł w dniu 01 sierpnia 1990 roku, a spadek po nim z mocy ustawy nabyły bratanice Z. M.H.oraz D. P.po ½ części każda z nich ( **dowód:** postanowienie k. 13).

Spadek po M. P.vel ((...)) z domu(...)zmarłej w dniu 26 lutego 2000 roku – żonie R.P.– w zakresie prawa do dziedziczenia nieruchomości położonych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a należących do spadkodawczyni – na podstawie ustawy nabył w całości Skarb Państwa ( **dowód:** postanowienie k. 14).

J. P.z domu (...) zmarła w dniu 01 czerwca 1985 roku, a spadek po niej z mocy testamentu nabyły córki: Z. H.i D. P.po ½ części każda z nich ( **dowód:** postanowienie k. 11).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy. Sąd uznał dowody z dokumentów za wiarygodne, albowiem ich autentyczność nie została zakwestionowana przez strony, a Sąd nie znalazł podstaw do ich podważenia z urzędu.

Dowody z dokumentów - w przeważającej mierze decyzje administracyjne oraz orzeczenia sądów (postanowienia spadkowe) i zaświadczenie Sądu, korzystając z materialnej mocy dowodowej wynikającej z treści art. 244 k.p.c., stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone.

Co prawda w zakresie dziedziczenia po Z.z (...) – P.istnieją dwa postanowienia spadkowe, jednakowoż skoro z obydwu tych orzeczeń wynika, że te same osoby są jej spadkobiercami – Sąd uznał, że nie ma podstaw do uwzględnienia zarzutu braku legitymacji czynnej powódek w tym procesie z tego właśnie powodu. Inna byłaby ocena Sądu, gdyby orzeczenia wskazywały na inny krąg spadkobierców przeddekretowej właścicielki nieruchomości (...).

Natomiast odnośnie stanu nieruchomości i jej przeznaczenia w dniu 31 sierpnia 1951 roku ustalenia stanu faktycznego Sąd poczynił w pierwszej kolejności w oparciu o decyzje administracyjne, opinie biegłych, którym dał wiarę nie znajdując podstaw do ich zanegowania z urzędu.

Żadna z decyzji administracyjnych przedstawionych w toku tego procesu nie została zakwestionowana przez Skarb Państwa z powodu najpoważniejszych wad tego rodzaju orzeczeń administracyjnych, tzn. wydania ich przez nieuprawniony organ, czy z pominięciem jakiegokolwiek procedury. W tym tylko przypadku istniałyby podstawy do odmowy wzięcia ich pod uwagę przez Sąd powszechny w procesie. Zagadnienie związania sądu powszechnego decyzją administracyjną dotkniętą jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., powodujących jej nieważność było szeroko rozważane w judykaturze i piśmiennictwie. Obecnie powszechnie przyjmuje się zasadę uwzględniania przez sądy powszechne skutków prawnych decyzji administracyjnych, niezależnie od ich deklaratoryjnego, bądź konstytutywnego charakteru, podkreślając, że ma ona swoje źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej (art. 2 § 3 i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 i 97 § 1 pkt 4 k.p.a., a na gruncie obowiązującej Konstytucji - także w zasadzie podziału władz (art. 10) oraz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wykształciła się koncepcja tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, dopuszczająca odstępstwo od powyższej reguły, zgodnie z którą, jakkolwiek kwalifikowanie decyzji administracyjnej w kategoriach nieważności bezwzględnej nie ma oparcia w prawie administracyjnym (art. 156 § 1 k.p.a.), za bezwzględnie nieważne uważa się decyzje wydane przez władze całkowicie do tego nie powołane bądź wydane co prawda przez władzę uprawnioną, ale z pominięciem wszelkiej procedury. W konsekwencji - jak zrekapitulował to Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 09 października 2007 roku (III CZP 46/07, OSNC 2008, nr 3, poz. 30) po przeanalizowaniu dotychczasowego orzecznictwa odnoszącego się do tego zagadnienia - sąd cywilny nie jest związany decyzją dotkniętą wyłącznie takimi wadami, które dyskwalifikują ją z punktu widzenia podstawowych cech kreatywnych, przesądzających o byciu prawnym aktem administracyjnym w ogóle. Sąd ten nie może natomiast przeprowadzić kontroli decyzji pod kątem innych wad, ponieważ ocena taka może być dokonana jedynie w administracyjnym toku instancji.

Odnosząc się do podnoszonych w piśmiennictwie wątpliwości, czy koncepcja dopuszczająca powoływanie się na brak skutków cywilnoprawnych decyzji administracyjnej, pomimo formalnego pozostawania jej w obrocie prawnym, wyczerpuje konstrukcję bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, czy raczej konwencjonalnie rozumianego nieistnienia decyzji (*actus nullus*) względnie istnienia tzw. nie-aktu (*actus non existens*), Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że problem ten nie ma istotnego znaczenia dla praktyki, w której na plan pierwszy wysuwa się kwestia istnienia skutków prawnych decyzji dotkniętej uchybieniami godzącymi w samą jej istotę jako aktu administracyjnego; skutki te - w świetle obu wskazywanych koncepcji - postrzegane są jednolicie.

Według przytoczonego - ugruntowanego - stanowiska judykatury, aprobowanego przez Sąd meriti, sąd nie jest związany decyzją administracyjną wydaną przez organ oczywiście niewłaściwy, a ten przypadek niezaprzeczalnie nie występuje w niniejszej sprawie; jak wskazano – pozwany nie podnosił tego rodzaju uchybień w stosunku do żadnej z przedstawionych w toku procesu decyzji administracyjnych ( zob. m.in. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 211, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2004 r., V CK 251/04, nie publ. oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1478/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 72, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2010 r. I CSK 335/09).

W tej sytuacji Sąd w tym procesie związany był decyzjami, z których wynikają doniosłe skutki z punktu widzenia niniejszego procesu.

W pierwszej kolejności zwraca uwagę fakt, iż w toku licznych postępowań administracyjnych nigdy w żadnym zakresie organy administracyjne nie zakwestionowały tytułu własności nieruchomości, który miał przysługiwać jej przeddekretowej właścicielce Z.z (...)– P., w części tejże, która aktualnie stanowi własność (...), a co do tego jedynie gruntu powódki zgłosiły roszczenie odszkodowawcze w tym postępowaniu. Organy przyjmowały, iż była ona właścicielką tych gruntów, skoro nawet mocą decyzji nr (...)z dnia 09 lutego 2011 roku Prezydent(...)po rozpatrzeniu wniosku spadkobiercy Z.z (...)– P.o przyznanie własności czasowej do gruntu przy ul. (...)ozn. Nr hip. (...)ustanowił na 99 lat prawo użytkowania wieczystego gruntu niezabudowanego o pow. 3571m<sup>2</sup> położonego w (...)przy ul. (...)róg (...)oznaczonego jako działka ew. nr (...)w obrębie (...)stanowiącego część nieruchomości uregulowanej w KW nr (...)na rzecz Z. H.co do udziału wynoszącego 15/36, na rzecz D. P.co do udziału wynoszącego 15/36 i Skarbu Państwa co do udziału wynoszącego 6/36 za czynszem symbolicznym (k. 108-113), a decyzją nr (...)z dnia 30 maja 2011 roku Prezydent (...)odmówił co prawda ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz m. in. powódek do bliżej określonego w niej części tego gruntu – jednak wskazał, że odmowa podyktowana jest jedynie względami faktycznymi, bo przesłanki z art. 7 dekretu (...)zostały – w ocenie tego organu – spełnione. To samo dotyczy decyzji (...)z dnia 27 czerwca 2012 roku. Organ przyjął zatem za udowodnione po pierwsze przysługiwanie Z.z (...)– P.tytułu prawnego do nieruchomości, następnie wykazanie następstwa prawnego po niej na rzecz Z. H., D. P.oraz Skarbu Państwa we wskazanych udziałach, wreszcie spełnienie formalnej przesłanki w postaci posiadania gruntu w dacie wejścia w życie dekretu (...)przez następców prawnych właścicielki, jak wymaga tego art. 7 ust. 1 dekretu (...) (niewykazanie tej ostatniej zarzucał w tym procesie pozwany) ( por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2012 roku, I CSK 402/11, LEX nr 1169138).

W tej sytuacji Sąd przyjął, że będąc związanym decyzjami administracyjnymi wydanymi na przestrzeni lat przez organy administracji w wyniku złożenia przez spadkobiercę Z.z (...)– P.M. P.wniosku z dnia 29 listopada 1948 roku o ustanowienie prawa własności czasowej do nieruchomości nr hip.(...)przy ul. (...), (...)i (...) (...), (...)i (...) w W.-zobligowany jest dokonać ustaleń stanu faktycznego w tej sprawie w zgodzie z nimi i płynącymi z nich wnioskami.

Dowody z opinii biegłego specjalisty geodety S.M.oraz biegłej (...)M.I.Sąd uznał za wartościowe i wiarygodne zważywszy ich wiedzę i doświadczenie zawodowe. Biegły S. M.skrupulatnie wyliczył powierzchnie działek, których własność uprzednio przysługiwała Z.z (...)– P., a aktualnie należy do (...). Natomiast biegła M. I.wyliczyła aktualną wartość tych nieruchomości zgodnie z postanowieniem Sądu – według stanu tych nieruchomości na datę wydania decyzji dekretowej, co miało miejsce w dniu 30 sierpnia 1951 roku. Pozwany zgłosił zarzuty do opinii wskazując, że przy wycenie nieruchomości należy uwzględnić fakt uchwalenia w 1937 roku planu parcelacji tej nieruchomości, z

którego wynika przeznaczenie jej części pod drogi publiczne, wskutek czego wartość części gruntu zajętych pod drogę jest niższa. W ocenie Sądu nie ma podstaw do uwzględnienia tego planu parcelacji gruntu przy wycenie nieruchomości, ponieważ Samorządowe Kolegium Odwoławcze przesądziło w swej decyzji z dnia 22 listopada 2006 roku, że kwestię spełnienia przez dotychczasowych właścicieli nieruchomości przesłanek określonych w art. 7 dekretu (...)oceniać należy przez pryzmat planu zabudowy z 1931 roku, a nie planu parcelacji z 1937, czyniąc zresztą w ten sposób zadość wymogom wynikającym z literalnego brzmienia art. 7 ust. 2 tego dekretu. Artykuł 7 ust. 1 i 2 ww. dekretu określa sztywne reguły przyznawania dotychczasowym właścicielom prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości (...). Jedną z przesłanek stanowi, że gmina uwzględni wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Z regulacji tej wynika, że odmowa przyznania żądanego prawa była możliwa, jeżeli korzystanie z gruntu pozostawało w sprzeczności z wydanymi planami zagospodarowania przestrzennego. Obowiązujący w danym okresie plan zagospodarowania przestrzennego (tu: plan zabudowy z 1931 roku) winien zatem stanowić i stanowił dla(...) punkt odniesienia dla organów rozpatrujących wnioski dekretowe ( por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2011 roku, I CSK 202/11, LEX nr 863904).

Biegła M. I.w sposób dostateczny wyjaśniła na rozprawie w dniu 06 lutego 2013 roku, dlaczego ustaliła wartość wycenianej nieruchomości w oparciu o bliżej określone ceny transakcyjne, wyjaśniła wpływ trendu czasowego na ceny nieruchomości, wpływ wielkości i kształtu nieruchomości na cenę. Wyjaśnienia te Sąd uznał za przekonujące i tym samym wystarczające do przyjęcia złożonej opinii za podstawę ustalenia wartości nieruchomości, co do której wskutek bezprawnej odmowy przyznania prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) spadkobiercy byłej właścicielki Z.z (...) – P., doznali uszczerbku majątkowego.

#### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Powództwo jest zasadne i zasługuje na uwzględnienie.

Wobec stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego nr (...)z dnia 30 sierpnia 1951 roku (...)odmawiającego wnioskodawcy M. P.– jednemu z następców prawnych dawnej właścicielki Z.z (...)– P.przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości położonej w W.przy ul. (...),(...)i (...)(...),(...), (...)i (...)w W.Nr hip (...)na podstawie art. 156 par.1 pkt. 2 k.p.a., powódkom – będącym w częściach po 15/36 spadkobierczyniami Z.z (...)– P.- przysługuje roszczenie odszkodowawcze w oparciu o przepis art. 160 § 1 i 2 k.p.a. Zgodnie bowiem z art. 5 ustawy z dnia 2004 roku o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) wprowadzającej nowe regulacje dotyczące odpowiedzialności za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem władzy publicznej, zmiany nią wprowadzone nie mają zastosowania do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy. W tym zakresie stosuje się bowiem przepisy art. 417, 419, 420, 420<sup>1</sup> k.c. oraz art. 153, 160, 161 § 5 k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym ( tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 07 lipca 2005 roku, IV CK 52/05, LEX nr 1809021). Ostatecznie kwestię podstawy prawnej roszczeń wywodzonych z decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 01 września 2004 roku, których nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, która dotąd pozostawała sporną w doktrynie i orzecznictwie, przesądził Sąd Najwyższy w uchwale swego pełnego składu z dnia 31 marca 2011 roku wskazując, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 01 września 2004 roku, 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. ( III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75).

W myśl art. 160 § 2 k.p.a. do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. W związku z powyższym rzeczą powódek było wykazanie w pierwszej kolejności (wobec podniesionego zarzutu przez pozwanego) przysługiwania im legitymacji czynnej do wystąpienia z niniejszym powództwem, a w dalszej kolejności istnienia szkody, jej wysokości oraz bezpośredniego, normalnego związku przyczynowego pomiędzy powstałą szkodą, a wydaną decyzją administracyjną, dotkniętą wadą. Jak wynika bowiem z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, stwierdzenie, że decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem prawa przesądza jedynie o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, pozostawiając wykazanie pozostałych

przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa twierdzącym powódkom (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 maja 1985 roku, II CR 121/85, OSNC 1986, nr 4, poz. 53).

Sąd uznał, iż rozważania prawne rozpocząć należy od kwestii legitymacji czynnej powódek, ponieważ konsekwencją przyjęcia jej braku winno być oddalenie powództwa a limine, a zatem bez konieczności badania pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w zdanym orzeczeniem administracyjnym z 30 sierpnia 1951 roku, którego nieważność następnie stwierdzono.

Dokonując oceny tego zarzutu przypomnieć należy, że w postępowaniach administracyjnych legitymacja powódek, na rzecz których zresztą w części ustanowione zostało prawo użytkowania wieczystego do spornego gruntu – nie była kwestionowana, nie ulegało również wątpliwości, że ich poprzedniczce prawnej Z.z (...)– P.przysługiwała własność do tej części gruntów, które aktualnie stanowią własność (...), a które szczegółowo ustalił i opisał w swej opinii biegły geodeta S. M.. W tej sytuacji twierdzenie pozwanego, iż powódki nie wykazały swej legitymacji czynnej jawi się jako bezzasadne. Ich legitymacja wynika bowiem dla Sądu zarówno z treści tych decyzji administracyjnych, jak również z postanowień spadkowych wydanych w postępowaniach przeprowadzonych po wszystkich po kolei spadkobiercach przeddekretowej właścicielki gruntu (...).

Zarzut pozwanego Skarbu Państwa braku legitymacji czynnej powódek oraz niewykazaniu związku przyczynowego pomiędzy szkodą powódek a wadliwym orzeczeniem administracyjnym z 30 sierpnia 1951 roku zasadzający się na twierdzeniu o tym, iż skoro Z.z (...)– P.zmarła w dniu 02 sierpnia 1944 roku, to decyzja w sprawie wniosku o przyznanie prawa własności czasowej i tak byłaby odmowna, gdyż nie była ona posiadaczką gruntu w dacie wejścia w życie dekretu (...)Sąd ocenił jako chybiony. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 dekretu 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 mogą 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. Pozytywna przesłanka posiadania gruntu nie dotyczy dotychczasowego właściciela gruntu oraz osób jego prawa reprezentujących, lecz wyłącznie następców prawnych dawnego właściciela nieruchomości (...)i jej wystąpienie powinno być oceniane nie w dacie złożenia wniosku dekretowego, ale w dniu wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, tj. na dzień 21 listopada 1945 roku ( por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 marca 2006 roku, I SA/Wa 1146/05, LEX nr 204810). Zważywszy, że badanie spełnienia tej przesłanki oddane zostało przez ustawodawcę organowi administracyjnemu, w którego kompetencji pozostawało rozpoznanie wniosku dekretowego – uznać należy, że fakt merytorycznego rozpoznania tego wniosku, a następnie wydanie decyzji nadzorczej i dalszych decyzji w przedmiocie tego wniosku po stwierdzeniu nieważności pierwotnej decyzji (...) dowodzi ustalenia w toku wskazanych postępowań administracyjnych, że przesłanka ta została spełniona przez następcę prawnego dawniej właścicielki nieruchomości. Gdyby było inaczej, wniosek o ustanowienie własności czasowej nie zostałby uwzględniony z powołaniem się właśnie na nieposiadanie gruntu przez następcę prawnego właścicielki w chwili wejścia w życie dekretu. Ponadto pozwany nie zarzucał niewykazania posiadania gruntu przez następców prawnych dawniej właścicielki, lecz przez nią samą, co z punktu widzenia art. 7 ust. 1 dekretu (...)było irrelevantne. Z tego powodu Sąd uznał ten zarzut pozwanego za nietrafny i doszedł do przekonania, że powódki wykazały należycie swą legitymację do wystąpienia z niniejszym powództwem.

W dalszej kolejności pozwany zarzucił przedawnienie roszczeń powódek powołując się na treść art. 442 k.c. i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 09 lipca 2009 roku wydane w sprawie o sygn. akt III CZP 47/09. Choć uczynił to przed podjęciem przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 31 marca 2011 roku, która ostatecznie rozwiązała wszelkie wątpliwości w tym zakresie, to jednak wobec niecofnięcia tego zarzutu w dalszym toku postępowania – należy poddać go analizie prawnej.

W przywołanej uchwale z dnia 31 marca 2011 roku Sąd Najwyższy zaprezentował pogląd, z którego wynika m. in., że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 01 września

2004 roku, której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 6 k.p.a. regulujący w sposób szczególny kwestię przedawnienia roszczeń wynikających ze wskazanych decyzji.

Art. 160 § 6 k.p.a. stanowił, że roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1. Wobec ustalenia, że (...) w W.wydało decyzję nadzorczą w dniu 22 listopada 2006 roku, którą powódki otrzymały w dniu 27 listopada 2006 roku (k. 47 akt administracyjnych), a pozew wniosły w dniu 27 listopada 2009 roku – Sąd uznał, że na podstawie art. 160 § 6 k.p.a. przedawnienie ich roszczeń nie nastąpiło. Wniesienie pozwu przerywające bieg trzyletniego terminu przedawnienia nastąpiło bowiem bezsprzecznie przed upływem trzech lat od stwierdzenia ostateczności decyzji nadzorczej z 22 listopada 2006 roku.

Przyjmując, że roszczenie powódek nie uległo przedawnieniu kluczowym zagadnieniem w sprawie stało się udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy - skoro skutki prawne odmowy przyznania prawa własności czasowej są nieodwracalne, gdyż nieruchomości będąca własnością poprzedniczki prawnej powódek, a obecnie stanowiąca własność (...) oraz znajdująca się aktualnie w użytkowaniu wieczystym osób trzecich, a powódkom odmówiono przyznania do tych gruntów prawa użytkowania wieczystego - pomiędzy wymienionym orzeczeniem administracyjnym z dnia 30 sierpnia 1951 roku a szkodą istnieje normalny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. Szkodą rzeczywistą (damnum emergens), której naprawienia domagają się powódki, jest bowiem uszczerbek majątkowy, jaki powstał na skutek niezaspokojenia uprawnienia do przyznania prawa własności czasowej i w efekcie doprowadził do ostatecznego odjęcia powódkom prawa własności nieruchomości gruntowej o konkretnej wartości majątkowej.

Sąd doszedł do przekonania – wbrew zarzutowi pozwanego - o istnieniu bezpośredniego związku przyczynowego w tym zakresie. Do konkluzji tej prowadzi bowiem dokonana - zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego - ocena, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 06 lutego 2004 roku, II CK 433/02, LEX nr 163987). Należy przyjąć, że alternatywnym zachowaniem się właściwego organu w odpowiedzi na wniosek złożony na podstawie art. 7 dekretu byłaby decyzja przyznająca następcom prawnym Z. P.prawo własności czasowej gruntu (...). Zgodnie bowiem z dotychczasowym orzecznictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 roku był źródłem obowiązku gminy, a następnie Państwa i odpowiadającego mu uprawnienia byłego właściciela do domagania się ustanowienia prawa w drodze administracyjnej decyzji, gdy tylko istniała możliwość realizowania przez wnioskodawcę funkcji określonej w obowiązującym w chwili rozpatrywania wniosku planie zabudowania, czy zagospodarowania przestrzennego. Z przepisu tego bowiem wynikał obowiązek organu administracyjnego rozpatrującego wniosek nie tylko uzyskania informacji o przeznaczeniu określonej nieruchomości w planie zabudowania, lecz także obowiązek wnikliwego rozważenia, czy istnieje możliwość realizowania nadal przez dotychczasowych właścicieli funkcji, określonej w tym planie dla danej nieruchomości (tak m. in. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 07 lutego 1995 roku, III ARN 83/94, OSNAPUS z 1995 roku, Nr 12, poz. 142 i Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 14 października 1996 roku, OPK 19/96, ONSA z 1997 roku, Nr 2, poz. 56). W przedmiotowej sprawie rozpoznający wniosek dekretowy organ ustalił, że budynki znajdujące się na gruncie nieruchomości położonej w W.przy ul. (...), (...)i (...) (...), (...), (...)i (...)w W.Nr hip (...)wymagają ustanowienia administracji państwowej. Powołana przyczyna odmowy ustanowienia prawa własności czasowej była wadliwa prawnie, co potwierdziło (...)w decyzji nadzorczej z dnia 22 listopada 2006 roku. (...)ustaliło jednocześnie, że właściwym aktem prawnym, na podstawie którego winna zostać dokonana ocena wniosku dekretowego – co wynika z treści art. 7 ust. 2 dekretu (...)– był plan zabudowy z 1931 roku i wskazało, że teren nieruchomości położonej w W.przy ul. (...), (...)i (...) (...), (...), (...)i (...)w W.Nr hip (...)znajdował się w strefie IVa i przeznaczony był pod zabudowę zwartą, a dopuszczalna ilość kondygnacji wynosiła 4, powierzchnia zaś zabudowy – 50%. (...)w W.w decyzji z dnia 22 listopada 2006 roku stwierdziło w konsekwencji, że w 1951 roku nie było podstaw do odmowy uwzględnienia wniosku dotychczasowych właścicieli nieruchomości o przyznanie im prawa własności czasowej do tego gruntu. Oznacza to, iż prawidłowym zachowaniem (...) w 1951 roku było wydanie decyzji uwzględniającej wniosek następcy prawnego



dawnej właścicielki nieruchomości. Wydanie decyzji odmownej w takich warunkach przesądza o przyjęciu przez Sąd za prawidłową tezę o istnieniu normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwym orzeczeniem administracyjnym z 1951 roku a szkodą powódek polegającą na nieuzyskaniu prawa własności czasowej do gruntu (obecnie użytkowania wieczystego).

Tym samym dokonana powyżej zgodnie z zaleceniami Sądu Najwyższego zawartymi w uchwale z dnia 21 marca 2003 roku (III CZP 6/03, OSNC z 2004 roku, Nr 1, poz. 4) w ramach dowodów przedstawionych przez strony zgodnie z zasadą kontradyktoryjności ocena całokształtu okoliczności sprawy prowadzi do wniosku, że uszczerbek majątkowy po stronie powódek jest normalnym następstwem niezaspokojenia uprawnienia do przyznania prawa własności czasowej.

Jak wykazano wyżej prawnie wadliwą była wydana w dniu 30 sierpnia 1951 roku decyzja (...), mocą, której odmówiono poprzednikowi prawnemu powódek przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości gruntowej położonej w W.. Zgodnie zaś z treścią art. 160 § 3 k.p.a. odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał zaskarżoną decyzję z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. Ponieważ organ, który tę decyzję wydał już nie istnieje, wobec tego odpowiedzialność odszkodowawcza obciąża następcę prawnego organu, który tę wadliwą decyzję wydał. (...)było organem wykonawczym i zarządzającym władzy państwowej stopnia wojewódzkiego /art. 12 i 38 ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej – Dz. U. nr 14 z 1950 roku, poz.130/. Kompetencje tego organu przeszły, zgodnie z ustawą dnia 22 listopada 1973 roku o zmianie ustawy o radach narodowych, na terenowe organy administracji państwowej szczebla wojewódzkiego /Dz. U. 47/1973, poz. 276/, przy czym w miejsce (...)terenowym organem stopnia wojewódzkiego został Prezydent (...). Stan ten uległ zmianie z dniem 27 maja 1990 roku, kiedy do właściwości wojewodów przeszły, między innymi, kompetencje należące uprzednio do terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego /art.53 ustawy z dnia 22 marca 1990 terenowych organach administracji rządowej ogólnej Dz. U. nr 21/90, poz.123/. Przedstawiony stan prawny prowadzi do wniosku, iż biernie legitymowany w sprawie jest Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę (...). Właściwość Wojewody (...)jako statio fisci Skarbu Państwa w niniejszym procesie wynika także z domniemania kompetencji zawartego w art. 24 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie /tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm./.

Przyjmując, że szkoda powódek wyrażająca się w utracie prawa własności czasowej do gruntu pozostaje w normalnym związku przyczynowym z wadliwą prawnie decyzją z 30 sierpnia 1951 roku w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. rozważyć należy obecnie jej wysokość zwłaszcza pod kątem zarzutu pozwanego Skarbu Państwa, w świetle którego wysokość szkody powinna uwzględniać wpływ planu parcelacji z 1937 roku, z którego wynika, że część działek stanowiących własność dawnej właścicielki nieruchomości została wydzielona na drogi. W ocenie Sądu skoro powódki nie dochodzą aktualnie w żadnej części odszkodowania za grunty zajęte pod drogi, nie ma podstaw do ustalania należnego im odszkodowania przy założeniu, że takie zajęcie nastąpiło. W tej mierze przekonujące jest zapatrywanie Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 06 marca 2008 roku (I CSK 472/07, M. Prawn. 2008/8/398), w świetle którego pomimo trudności z ustaleniem wartości odszkodowania za grunt przejęty przez państwo na podstawie dekretu z 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, powinno ono odpowiadać rzeczywistej wartości. Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 4 września 2008 roku (I ACa 15/08, nie publ.) wyraził słuszny pogląd, iż dopiero stwierdzenie wydania decyzji dekretowej z naruszeniem prawa otwiera prawną możliwość dochodzenia naprawienia powstałej wcześniej szkody, a więc kreuje odpowiedzialność i roszczenie odszkodowawcze czyniąc je jednocześnie wymagalnym. Brak prawnej możliwości uzyskania naprawienia szkody przed uzyskaniem stwierdzenia nieważności decyzji stanowiącej źródło tej szkody, oznaczający też brak przed tą datą roszczenia powoduje, że nie znajduje usprawiedliwienia twierdzenie o ustalaniu odszkodowania według kryteriów obowiązujących w dacie wydania wadliwej decyzji. Skoro odpowiedzialność organu wskazanego w § 3 art. 160 k.p.a. i roszczenia powódek powstały w 2006 roku, to dla ustalenia wysokości odszkodowania zastosowanie mają tylko przepisy k.c. Przy jego ustaleniu brać więc należy pod uwagę stan (rzeczy) na datę decyzji szkodzącej, przy czym przez stan (rzeczy) rozumieć tu należy odszkodowanie jako takie natomiast wysokość tego stanu (rzeczy) czyli odszkodowania ustalić należy według cen aktualnych.

Reasumując te wszystkie rozważania Sąd doszedł do wniosku, że powódki udowodniły, że na skutek odmowy przyznania poprzednicze prawnej powódek prawa własności czasowej do nieruchomości (...)orzeczeniem administracyjnym (...) z dnia 30 sierpnia 1951 roku, którego nieważność stwierdzono – wyrządzono im szkodę, za którą odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę (...), a szkoda ta równoważna jest wartości nieruchomości ( damnum emergens). Szkoda ta pozostaje w bezpośrednim związku przyczynowym z wadliwym orzeczeniem administracyjnym, które gdyby było pozytywne (a zaistniały ku temu w 1951 roku warunki prawne) nie doprowadziłoby do wywołania szkody.

W ocenie Sądu biegła M. I. wyliczyła prawidłowo wartość gruntu według jego stanu na dzień wydania decyzji szkodzącej. Uznając zatem za udowodnione roszczenie powódek co do jego zasadności i wysokości za pomocą opinii biegłej M. I. Sąd orzekł jak w pkt I wyroku na podstawie przepisów art. 160 k.p.a. w zw. z art. 361 -363, 417 k.c. stosownie do wielkości udziału w spadku po dawnej właścicielce nieruchomości przysługującym powódkom.

O kosztach procesu postanowiono na podstawie art. 98, 99 k.p.c. w z. z art. 108 § 1 k.p.c.

Na zasądzone od pozwanego na rzecz powódki Z. H. koszty procesu składa się jedynie wynagrodzenie jej fachowego pełnomocnika w kwocie 3 600 zł, a na rzecz powódki D. P. oprócz takiego samego wynagrodzenia (3 600 zł) nadto uiszczona częściowo opłata sądowa od pozwu (5 000 zł.) oraz wydatki na biegłych (2743,15 zł. – k. 137, 287, 370) – łącznie kwota 14 343,15 zł. O wysokości wynagrodzenia fachowego pełnomocnika powódek postanowiono również na podstawie przywołanego wyżej przepisu art. 99 k.p.c. Sąd uwzględnił, iż koszt tego zastępstwa prawnego wyniósł 7 200 zł. (§ 6 pkt 7 w zw. z § 13 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku 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.). Sąd podzielił przy tym pogląd Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale z dnia 30 stycznia 2007 roku, (III CZP 130/06, OSNC 2008/1/1), zgodnie z którym wygrywającym proces współuczestnikom, o których mowa w art. 72 § 1 pkt 1 k.p.c., reprezentowanym przez tego samego radcę prawnego, sąd przyznaje zwrot kosztów w wysokości odpowiadającej wynagrodzeniu jednego pełnomocnika (pkt II wyroku).

Na podstawie art. 113 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. nr 167, poz. 1398 ze zm.) należało pobrać od Skarbu Państwa - Wojewody (...) resztę poniesionych w toku procesu wydatków na biegłych w kwocie 14 186,98 zł. (pkt III wyroku).