

Sygn. akt II C 803/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 lutego 2016 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie II Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSO Katarzyna Waseńczuk
Protokolant:	Natalia Kozioł

po rozpoznaniu w Warszawie na rozprawie w dniu 18 lutego 2016 r.

sprawy z powództwa M. L. i Z. T.

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...)

o zapłatę

I. oddała powództwo,

II. obciąża powodów kosztami postępowania, stosownie do zasady odpowiedzialności za wynik procesu, uznając, że powodowie przegrali proces w całości, pozostawiając szczegółowe rozliczenie kosztów postępowania Referendarzowi Sądowemu.

Sygn. akt II C 803/12

UZASADNIENIE

Pozwem złożonym 10 października 2012 r. K. T. i M. L. wniosły o zasądzenie na ich rzecz od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) kwot po 3 600 000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie do dnia zapłaty. W uzasadnieniu wskazały, że są spadkobiercami byłych właścicieli nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) (dawniej (...)), a dochodzona kwota stanowi odszkodowanie za wydanie przez Prezydium Rady Narodowej w dniu 23 czerwca 1951 r. wadliwego orzeczenia administracyjnego o odmowie przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu tej nieruchomości. Podniosły, że Minister Budownictwa w decyzji z 27 maja 2004 r. stwierdził nieważność tego orzeczenia Prezydium Rady Narodowej, co potwierdził także po rozpoznaniu wniosku (...) SA o ponowne rozpoznanie sprawy, wydając w dniu 31 sierpnia 2004 r. decyzję o utrzymaniu w mocy decyzji z 27 maja 2004 r. Wskazały, że szkodę stanowi wartość rynkowa przedmiotowych działek według stanu tych nieruchomości z 1951 roku i cen aktualnych. Powódki ponadto zaznaczyły, że wskutek decyzji Ministra Budownictwa decyzja dekretowa z 23 czerwca 1951 r. przestała obowiązywać, jednak nie został rozpoznany wniosek poprzedniej właścicielki nieruchomości z 28 marca 1948 r. o przyznanie prawa własności czasowej przedmiotowej nieruchomości. Wskazały, że dopiero po przystąpieniu do postępowania następców prawnych składającej wniosek Z. Z., organ administracyjny rozpoznał wniosek, wydając w dniu 11 lutego 2009 r. decyzję o odmowie zawarcia umowy użytkowania wieczystego. Uprzedzając ewentualny zarzut przedawnienia podniosły, że powództwo wniesione zostało w terminie, gdyż decyzja Ministra Budownictwa o stwierdzeniu nieważności wadliwej decyzji dekretowej stała się ostateczna w 2007 roku, a powódki przed tą datą dwukrotnie - wnioskami z 29 sierpnia 2007 r. i 22 czerwca 2010 r. -zawezwały pozwanego do próby ugodowej, co

przerwało bieg przedawnienia. Podniosły także, że przed wytoczeniem powództwa wyczerpały tryb administracyjny dochodzenia roszczenia wskazany w art. 160 k.p.a. poprzez wystąpienie o odszkodowanie do Ministra Infrastruktury, uzyskując decyzję odmowną (pozew k. 1-25).

Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę (...) wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie zwrotu kosztów procesu. Podniósł, że na przedmiotową nieruchomości składają się trzy działki, przy czym jedna z nich była przedmiotem postępowania sądowego w sprawie II C 764/08, w wyniku którego powódkom zostało wypłacone odszkodowanie. Dwie pozostałe działki należą do Skarbu Państwa, przy czym pierwsza z nich (o pow. 385,92 m²) jest częścią chodnika dla pieszych oraz fragmentem jezdni w użytkowaniu wieczystym Zarządu Dróg Miejskich w W., druga zaś (o pow. 497 m²) pozostaje w użytkowaniu wieczystym (...) SA Dyrekcji Okręgowych Kolei Państwowych w W.. Podniósł, że roszczenie w zakresie działki o powierzchni 385,92 m², przeznaczonej pod drogę publiczną, wygasło, gdyż strona powodowa nie wykazała, że zwracała się z wnioskiem o wypłatę wskazanego odszkodowania za pierwszą z działek, która pozostając w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa, na mocy art. 73 ustawy z 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (dalej ustawa samorządowa), jako niestanowiąca własności Skarbu Państwa i zajęta pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r., stała się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa za odszkodowaniem, którego właściciele nieruchomości mogli domagać się poprzez złożenie wniosku w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. Zarzucił także brak legitymacji czynnej powódek, poddając w wątpliwość ich następstwo prawne po byłych właścicielach nieruchomości, a także podniósł zarzut przedawnienia ich roszczenia (k. 63-68).

W piśmie z 10 kwietnia 2013 r. strona powodowa wskazała, że pozwany w odpowiedzi na pozew pomylił nieruchomości i wyjaśniła, że niniejsza sprawa dot. odszkodowania za nieruchomość położoną w W. przy ul. (...) oznaczoną numerem hip. (...), obecnie składającą się z działek: części działki o nr ew. (...) z obrębu (...), o powierzchni 497 m⁽⁽²⁾⁾, która stanowi własność Skarbu Państwa i obecnie jest w użytkowaniu (...) SA - (...) Dyrekcji Okręgowych Kolei państwowych w W. (KW nr (...)) oraz części działki ew. nr (...) z obrębu (...), o powierzchni 387 m⁽⁽²⁾⁾, która stanowi własność Skarbu Państwa i obecnie jest częścią chodnika dla pieszych wzdłuż ul. (...) oraz fragmentem jezdni. Ponadto powódki zakwestionowały możliwość zastosowania w tej sprawie przepisów ustawy samorządowej z uwagi na przejście przedmiotowej nieruchomości na własność Skarbu Państwa na podstawie art. 1 dekretu (...). Podniosły, że działka stanowiła własność Skarbu Państwa i nie miały do niej zastosowania przepisy w/w ustawy, które regulowały stan prawny nieruchomości, zajętych pod drogę publiczną, które - w dacie wejścia tych przepisów w życie - nie stanowiły własności Skarbu Państwa. Nadto podniosły, że roszczenie z art. 73 ustawy samorządowej dotyczy odszkodowania za utratę prawa własności, zaś przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest żądanie odszkodowania za decyzję bezprawnie odmawiającą przyznania prawa własności czasowej. Zaznaczyły, że dalsze losy nieruchomości - po wydaniu bezprawnej decyzji - nie mają znaczenia w kontekście żądania odszkodowania sformułowanego w pozwie. Stwierdziły też, że ich legitymacja bierna wynika z postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku. Wskazały także, że podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia roszczenia jest niezasadny, z uwagi na to, że od decyzji stwierdzającej nieważność decyzji z 23 czerwca 1951 r. został złożony środek zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, na skutek którego 31 sierpnia 2004 r. wydano decyzję ostateczną. Podniosły, że to od tej decyzji należy liczyć termin przedawnienia, który został skutecznie przerwany zawezwaniem do próby ugodowej z 28 sierpnia 2007 r., kolejnym zawezwaniem z czerwca 2010 roku, a następnie wniesieniem powództwa (k. 81-96).

Postanowieniem z 7 maja 2013 r. postępowanie w sprawie zostało zawieszona na podstawie art. 174 § 1 pkt 1 k.p.c., w związku ze śmiercią K. T. (k. 102). Postanowieniem z 15 stycznia 2014 r. zawieszona postępowanie zostało podjęte z udziałem następcy prawnego K. Z. T. (k. 292).

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Własność nieruchomości położonej przy ul. (...) (obecnie nr (...)) w W., o powierzchni 882,92 m⁽⁽²⁾⁾, oznaczonej księgą wieczystą o nr hip. (...), przysługiwała w okresie przedwojennym małżonkom R. i S. K. . Przedmiotowa nieruchomość jest położona na obszarze objętym działaniem dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów

na obszarze m.st. Warszawy /Dz. U. Nr 50, poz. 279/ (zaświadczenie z Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa z 14 maja 2004 r. k. 197-198).

Spadek po R. K., zmarłej w dniu 1 września 1942 r. nabyły jej córki: D. K. i E. K. (1) w częściach równych po 1/2 każda z nich. Spadek po zmarłej w tym samym dniu D. K. z mocy prawa nabył ojciec S. K. (syn B. i J.) w 1/4 części oraz siostra E. K. (1) w 3/4 części spadku. Spadek po zmarłej w dniu 1 września 1942 r. żonie E. K. (2) i po zmarłym w dniu 8 września 1942 r. bracie Szlamie K. nabył w całości Berek K.. E. K. (1) (córka R. i S.) wyszła za mąż za swojego stryjka B. K. (syna B. i J.). Jedyną spadkobierczynią B. K., zmarłego w dniu 8 września 1942 r. była Z. Z. (postanowienie Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w W. z 7 listopada 2002 r. k. 114, 221-222, postanowienie Sądu Grodzkiego w O. k. 116-119, 223, 225, 326, skrócone odpisy aktów zgonu k. 228-235, 329-331, 342-343, skrócony odpis aktu małżeństwa k. 336).

Spadek po Z. Z. zmarłej w dniu 15 grudnia 1994 r. nabyły jej córki K. T. i M. L. w częściach po 1/2 każda z nich (postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa k. 120, 227). W trakcie postępowania, w dniu 23 lutego 2013 r., zmarła K. T., której jedynym spadkobiercą jest jej mąż Z. T. (wyciąg z rejestru k. 97, akt poświadczenia dziedziczenia Rep (...) k. 263, 268).

Z dniem wejścia w życie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, tj. 21 października 1945 r. nieruchomości przy ul. (...) (obecnie (...)) w W. przeszła na własność gminy (...) W., a następnie z chwilą likwidacji gmin na własność Skarbu Państwa, na podstawie art. 32 ust 2 ustawy z 3 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130). Nieruchomość zabudowana była garażem, warsztatem, budynkiem gospodarczym i budynkiem mieszkalnym, które ze względu na zły stan techniczny wskutek działań wojennych nadawały się do rozbiórki. Obecnie nieruchomość ta składa się z dwóch działek: części działki nr ew.(...) o powierzchni 385,92 m⁽⁽²⁾⁾, stanowiącej część chodnika dla pieszych wzdłuż ul. (...) oraz część jezdni, która pozostaje w zarządzie Zarządu Dróg Miejskich w W. (Kw) oraz części działki nr (...) z obrębu (...) o powierzchni 497 m⁽⁽²⁾⁾, oddanej z dniem 5 grudnia 1990 r. w użytkowanie wieczyste (...) SA, zabudowanej budynkiem mieszkalnym (...) -kondygnacyjnym. Prowadzona jest dla niej księga wieczysta nr (...) (opinia biegłego sądowego k. 458-491, plany Biura Odbudowy Stolicy k. 201-217, 431-439, wyniki lustracji k. 218-219, 430).

W dniu 26 marca 1948 r. R. Z. wystąpiła do Zarządu Miejskiego w m.st. W. z wnioskiem o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do przedmiotowej nieruchomości.

Prezydium Rady Narodowej w m.st. W. orzeczeniem z 23 czerwca 1951 r. odmówiło ustanowienia prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości położonej przy ul. (...) w W., o nr hip. (...), stwierdzając, że zgodnie z opracowanym planem zagospodarowania przestrzennego, przedmiotowa nieruchomość przeznaczona jest pod użyteczność publiczną i została przydzielona do zagospodarowania inwestorowi publicznemu jako wykonawcy narodowemu planu gospodarczego (uzasadnienie decyzji Ministra Infrastruktury z 27 kwietnia 2004 r. k. 30-34). W dniu wydania decyzji odmownej obowiązywał „Ogólny Plan Zagospodarowania(...) W.” zatwierdzony przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., który przewidywał dla tej nieruchomości zabudowę frontową zwartą o wysokości do 5-6 kondygnacji z dopuszczeniem 70% powierzchni zabudowy (plan zagospodarowania k. 199-200).

W wyniku rozpoznania złożonego przez M. L. wniosku o stwierdzenie nieważności tego orzeczenia Minister Infrastruktury, decyzją z 27 maja 2004 r. stwierdził nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w m. W. z 23 czerwca 1951 r. W uzasadnieniu wskazał, że wydając decyzję z 23 czerwca 1951 r. organ nie poczynił ustaleń odnośnie przeznaczenia nieruchomości w obowiązującym „Ogólnym Planie Zagospodarowania m.st. W.” oraz czy korzystanie z przedmiotowego gruntu jest rzeczywiście sprzeczne z jego przeznaczeniem w ówczesnie obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego, czym rażąco naruszył art. 7 ust. 2 w/w dekretu. Ponadto stwierdził, że orzeczenie zostało wydane również z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu administracyjnym, tj. art. 44, 75 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. /Dz. U. R.P. Nr 36, poz. 341/, nakazującym dokładne wyjaśnienie sprawy w jej całości w sposób wyczerpujący i przekonujący. Wskazał, że naruszenia te spełniają przesłankę określoną w art. 156 § 1 pkt 2 obowiązującego wówczas k.p.a. Jednocześnie stwierdził, że nie zaszyły nieodwracalne

skutki prawne w rozumieniu powyższego przepisu, bowiem okoliczność, że przedmiotowa nieruchomość znajduje się w użytkowaniu wieczystym osób trzecich samo przez się nie oznacza, że decyzja administracyjna odmawiająca byłemu właścicielowi tych gruntów przyznania prawa własności czasowej wywołała nieodwracalne skutki prawne. W treści decyzji zaznaczono, że jest ona ostateczna (decyzja k. 30-34, 420-424, 444-448).

Wnioskiem z 19 czerwca 2004 r. (...) Państwowe SA, wystąpiły do Ministra Infrastruktury o ponowne rozpatrzenie sprawy, domagając się zmiany zaskarżonej decyzji poprzez orzeczenie o odmowie stwierdzenia nieważności zaskarżonego orzeczenia administracyjnego.

W wyniku rozpoznania powyższego wniosku, Minister Infrastruktury decyzją z 31 sierpnia 2004 r., utrzymał w mocy decyzję z 27 maja 2004 r. (kopia decyzji k. 35-38, 425-428, 440-443). Skarga wniesiona przez (...) Państwowe SA od powyższej decyzji Ministra Infrastruktury została odrzucona postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 lutego 2005 r. (postanowienie I Sa/Wa 1838/04 k. 39).

W wyniku ponownego rozpoznania wniosku dekretowego z 26 marca 1948 r., Prezydent m.st. W. decyzją z 11 lutego 2009 r. odmówił spadkobiercom dawnych właścicieli K. T. i M. L. ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), hip. (...), o powierzchni 884 m^{((2))}, stanowiącego obecnie własność Skarbu Państwa, oznaczonego jako część działek ewidencyjnych nr (...) z obrębu (...). W uzasadnieniu wskazał, że grunt oznaczony nr (...)o powierzchni 387 m^{((2))}, wydzielony został na drogę publiczną w związku z czym nie można pogodzić korzystania z tej części gruntu przez spadkobierców dawnego właściciela, z przeznaczeniem nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego. Odnośnie pozostałej części gruntu stwierdził, że stanowi on obecnie działkę o numerze ewidencyjnym (...) o pow. 497 m^{((2))}, która jest zabudowana budynkiem mieszkalnym sześciokondygnacyjnym, wybudowanym po 1945 r. i znajduje się w użytkowaniu wieczystym (...) SA. Wskazał, że istniejący na tym gruncie budynek wzniesiony został w latach powojennych i nie spełnia warunków art. 5 dekretu z 26 października 1945 r., który nie reguluje kwestii budynków wzniesionych po dniu wejścia jego w życie, tj. po 21 listopada 1945 r. i stwierdził, że budynek znajdujący się na gruncie, od momentu jego wybudowania nie stanowił własności poprzedniego właściciela ani jego następcy prawnego. Zaznaczył też, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste uniemożliwia ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na rzecz następców prawnych dawnych właścicieli (decyzja Nr (...) k. 40-43).

Po rozpoznaniu wniosków K. T. i M. L. z 30 marca 2007 r. o przyznanie w trybie art. 160 k.p.c. odszkodowania w kwotach po 3 600 000 zł, Minister Infrastruktury decyzjami z 5 listopada 2009 r. odmówił przyznania odszkodowania, wskazując, że w wyniku stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Rady Narodowej w(...)z 23 czerwca 1951 r. pozostaje do rozpoznania przez właściwe organy wniosek dekretowy złożony w dniu 28 marca 1948 r. o przyznanie prawa własności czasowej (decyzje k. 44-45, 165-167, 194-196).

Powódki wnioskiem z 29 sierpnia 2007 r. i 22 czerwca 2010 r. kierowały do pozwanego zawezwania do próby ugodowej. Postępowania toczyły się przez przed Sądem Rejonowym (...) pod sygn. VI Co 1064/2007 (wniosek złożony 29 sierpnia 2007 r.) i VI Co 1311/10 (wniosek złożony 25 czerwca 2010 r.). Między stronami nie doszło do zawarcia ugody (okoliczność bezsporna).

Wartość nieruchomości położonej przy ul. (...) oznaczonej dawniej nr (...), hip. (...), o powierzchni 882,92 m^{((2))}, wchodzącej aktualnie w skład działek ewidencyjnych nr (...) z obrębu (...), według stanu na dzień wydania decyzji z 23 czerwca 1951 r. i cen aktualnych wynosi 5 123 191 zł. Gdyby uznać (wbrew informacjom wynikającym z dokumentów Biura odbudowy Stolicy), że budynki na nieruchomości nie zostały zniszczone lub, że zostały one wzniesione po wojnie, wartość przedmiotowej nieruchomości zabudowanej tymi budynkami wynosi 639 804 zł (opinia biegłego rzeczoznawcy majątkowego A. Z. k. 458-491, pisemna opinia uzupełniająca biegłego k. 531-589, ustna opinia uzupełniająca biegłego k. 619).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie wyżej wymienionych dowodów, a w tym złożonych do akt odpisów i kopii dokumentów. Żadna ze stron nie kwestionowała autentyczności i treści złożonych do akt dokumentów ani ich odpisów i kopii.

Dokonując ustaleń faktycznych Sąd oparł się także na opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego A. Z.. Żadna ze stron nie kwestionowała ostatecznie poprawności wykonanej przez biegłego opinii. Biegły wyjaśnił wszelkie niejasności i odniósł się do zarzutów kierowanych do wydanej przez niego opinii w pisemnej opinii uzupełniającej a następnie w opinii ustnej. Wnioski biegłego nie miały jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy z przyczyn opisanych poniżej.

Sąd zważył, co następuje:

Powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie.

Strona powodowa wносиła o przyznanie odszkodowania za szkodę rzeczywistą, jaką poniosła w wyniku wadliwego wydania orzeczenia administracyjnego z 23 czerwca 1951 r., na podstawie którego odmówiono jej poprzednikom prawnym przyznania prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) do nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) o dawnym nr (...), hip. nr (...). Stan faktyczny w niniejszej sprawie ostatecznie nie był sporny pomiędzy stronami. Stanowiska stron różniły się co do wyciąganych wniosków na podstawie tego samego stanu faktycznego oraz co do oceny zasadności zgłoszonego przez stronę powodową żądania zasądzenia odszkodowania.

Podstawą dochodzonych w niniejszej sprawie roszczeń jest art. 160 § 1 k.p.a. Zgodnie z jego brzmieniem - 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, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Przepis ten został uchylony przez art. 2 pkt. 2 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) z dnia 1 września 2004 r., ale mimo zmiany regulacji i uchylenia tego przepisu, zgodnie z brzmieniem art. 5 ustawy zmieniającej, będzie on miał zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, gdyż do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe w brzmieniu obowiązującym do dnia jej wejścia w życie. Decyzja Prezydium Rady Narodowej w (...), mocą której odmówiono poprzednikom prawnym powodów ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu przy ul. (...) (obecnie (...) w W. wydana została 23 czerwca 1951 r. Także decyzja Ministra Infrastruktury, stwierdzająca nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej z 23 czerwca 1951 r. została wydana w dniu 27 maja 2004 r., a zatem przed dniem 1 września 2004 r., czyli przed uchyleniem art. 160 k.p.a. W związku z powyższym podstawą prawną żądania zgłoszonego przez powodów stanowi art. 160 k.p.a. Ostatecznie kwestię tę przesądził Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu z 31 marca 2011 r. wskazując, że art. 5 ustawy zmieniającej nie dotyczy trybu dochodzenia odszkodowania, a więc przepisów art. 160 § 4 i 5 k.p.a., a w tej materii należy uwzględnić ogólne procesowe reguły intertemporalne. Sąd Najwyższy wyraźnie wskazał, iż od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. od 1 września 2004 r., właściwe do dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną podjętą przed tym dniem jest - bez względu na dzień wydania ostatecznej decyzji nadzorczej - tylko postępowanie przed sądami powszechnymi (III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75).

Odnosząc się do przedmiotowej sprawy wskazać należy w pierwszej kolejności, że za niezasadny Sąd uznał zarzut pozwanego braku legitymacji czynnej powodów. Powodowie - wbrew twierdzeniu pozwanego - wykazali, że są legitymowani do wytoczenia przedmiotowego powództwa, tj. że są spadkobiercami byłych właścicieli przedmiotowej nieruchomości. Złożyli do akt prawomocne postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, z których wynika, że przysługują im udziały w prawach i roszczeniach do odszkodowań związanych z nieruchomością przy ul. (...) (obecnie (...)) w W., które nabyli w wyniku dziedziczenia. Z przedstawionych postanowień oraz aktów stanu cywilnego wynika, że E. K. (1) córka S. K., jest tą samą osobą co E. K. (1) żona B. K. (brata S.). Stwierdzić należy, że małżeństwa między bliskimi krewnymi się zdarzały i nie może być to powód kwestionowania roszczeń powodów. Zgodzić się należy z powodami, że wobec nie kwestionowania przez pozwanego tej okoliczności w toku postępowań administracyjnych, zarzuty pozwanego w tym zakresie należy uznać za element przyjętej taktyki procesowej.

Dalej odnieść się należy do podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczeń powodów. Ostatecznie Sąd uznał, że zarzut ten jest uzasadniony.

Strona powodowa złożyła pozew w niniejszej sprawie w dniu 10 października 2012 r. Podnosiła, że jej roszczenie zmaterializowało się dopiero w chwili wydania - w wyniku ponownego rozpoznania sprawy na skutek wniosku (...) SA - decyzji, którą utrzymano w mocy decyzję z 27 maja 2004 r. stwierdzającą nieważność decyzji Prezydium Rady Narodowej (...) z 23 czerwca 1951 r., tj. w dniu 31 sierpnia 2004 r. Jednocześnie wskazywała że bieg terminu przedawnienia został przerwany poprzez złożenie wniosków o zawezwanie do próby ugodowej z 29 sierpnia 2007 r. i 22 czerwca 2010 r.

Wskazać należy, że w uchwale Sąd w uchwale z 14 maja 2015 r. (I CSK 774/13, LEX nr 1746415) Najwyższy stwierdził, że jeżeli w wyniku wydania przed dniem 1 września 2004 r. decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, strona poniosła szkodę, a właściwy minister lub samorządowe kolegium odwoławcze stwierdziło - po tym dniu, lecz przed dniem 11 kwietnia 2011 r. - nieważność tej decyzji albo jej wydanie z naruszeniem prawa, termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a. rozpoczyna bieg z chwilą bezskutecznego upływu terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w razie jego złożenia - z chwilą wydania decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Sąd w tym składzie powyższej opinii nie podziela, gdyż zdaniem Sądu jest ona w sposób oczywisty sprzeczna z treścią obowiązujących przepisów.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 11 kwietnia 2011 r. (tj. do dnia wejścia w życie ustawy z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych. W tym stanie prawnym (odczytując przepis w powiązaniu z art. 127 § 3 k.p.a.) wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługiwał od decyzji ostatecznych. Gwarancje procesowe dla strony zapewniono poprzez wprowadzenie dodatkowego, niedewolutywnego środka zaskarżenia - wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego jedynie odpowiednio stosować należało przepisy o odwołaniu. Niezależnie od kwalifikacji doktrynalnej (nadmierzający czy swoisty zwyczajny środek zaskarżenia), wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie przysługiwał „w toku instancji”, lecz służył weryfikacji decyzji już ostatecznej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 1996 r., III AZP 23/95, OSNP 1996, nr 15, poz. 205). To, że decyzja z 27 maja 2004 r. była decyzją ostateczną wynika wprost z treści tej decyzji, w której wskazano, że jest to decyzja ostateczna. Po nowelizacji art. 16 § 1 k.p.a. otrzymał brzmienie „Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.”. Oznacza to, że po nowelizacji, decyzje, od których mógł zostać złożony wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy ostateczne nie były. Jednocześnie brak jest jakiegokolwiek przepisu, rozszerzającego skutki zmiany art. 16 § 1 k.p.a. na decyzje wydane w poprzednim stanie prawnym. W konsekwencji nie można się zgodzić z poglądem, że wydana w przedmiotowej sprawie decyzja z 27 maja 2004 r. nie była ostateczna, gdyż - zgodnie z obowiązującymi w tym czasie przepisami - decyzja ta była decyzją ostateczną. Dopiero zatem w odniesieniu do decyzji wydanych po tej nowelizacji, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługuje od decyzji nieostatecznej. Zauważyć należy, że z uzasadnienia projektu (druk sejmowy 2987 z 2011 roku) wynika, że projektodawca nie miał wątpliwości co do ostatecznego charakteru decyzji wydawanych przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze. Z uwagi jednak na występujące rozbieżności w praktyce administracyjnej, za konieczną uznano interwencję ustawową. Nowela wprowadziła więc zmianę w stosunku do obowiązującego wcześniej stanu prawnego.

Jak trafnie zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z 13 lutego 1996 r., III AZP 23/95, termin określony w art. 160 § 6 k.p.a. jest związany ze stwierdzeniem ostateczności decyzji, a nie z ostatecznym wyczerpaniem wszelkich przewidzianych w postępowaniu administracyjnym środków wzruszalności takiej decyzji. Czym innym jest zatem

ustalenie, czy decyzja spełnia kryteria z art. 16 § 1 k.p.a., a czym innym - czy stronie przysługują przewidziane prawem środki oceny zgodności takiej decyzji z prawem. Bez znaczenia pozostaje tu zatem kwestia wyboru dalszej drogi zaskarżenia w wewnętrznym postępowaniu administracyjnym, czy postępowaniu sądowno-administracyjnym. To, że od ostatecznych decyzji przysługuje szczególny środek, jakim jest skarga do sądu administracyjnego nie wpływa na bieg terminu przedawnienia (por. wyrok Sądu Najwyższego z 20 lutego 2003 r., I CKN 63/01 OSNC 2004, nr 5, poz. 78). Zdaniem Sądu, w podobnych kategoriach rozpatrywać trzeba środki nadzwyczajne, a także wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy (w kształcie sprzed nowelizacji z 2011 roku). Wszystkie one umożliwiają stronie jedynie sprawdzenie uprzedniego ostatecznego rozstrzygnięcia (por. wyrok Sądu Najwyższego z 21 listopada 2008, V CSK 204/08. LEX nr 527065 i wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie: z 14 września 2011 r., ACa 258/11. LEX nr 1120101, z 12 października 2012 r., I ACa 376/12, z 18 października 2012, I ACa 316/12, z 20 maja 2013 r., I ACa 1473/12 oraz z 22 lutego 2013 r., I ACa 1280/12 - portal orzeczeń na stronie internetowej Sądu Apelacyjnego w Warszawie).

Nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 160 § 6 k.p.a. początek biegu terminu przedawnienia wyznacza ostateczna decyzja nadzorcza, a ściślej jej doręczenie stronie uprawnionej. Dopiero bowiem z chwilą doręczenia lub ogłoszenia decyzja zostaje wprowadzona do obrotu prawnego, wiąże organ administracyjny i stronę. W konsekwencji należy wskazać, że złożony przez powodów wniosek o zawezwanie do próby ugodowej z 29 sierpnia 2007 r. został złożony już po upływie terminu przedawnienia wynikającego z art. 160 § 6 k.p.a., a w konsekwencji nie mógł on przerwać terminu przedawnienia roszczeń powodów.

Warto w tym miejscu przytoczyć też wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08 i wyrok Sądu Najwyższego z 7 października 2001 r., IV CSK 206/10 oraz ukształtowany już pogląd, że decyzją ostateczną jest „pierwsza” decyzja organu administracji państwowej, gdyż nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji, również wówczas, gdy strona złoży wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, o którym stanowi art. 127 § 3 k.p.a. W uzasadnieniu wyroku z 21 listopada 2008 r. Sąd Najwyższy szczegółowo odniósł się do problematyki ostateczności decyzji administracyjnej, zwracając m.in. uwagę na treść przepisu art. 127 § 3 k.p.c., który stanowi o tym, że do wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy przez ten sam organ – przepisy o odwołaniu stosuje się – ale odpowiednio. Sąd w tym składzie podziela poglądy wyrażone w tych orzeczeniach Sądu Najwyższego.

W tym stanie rzeczy Sąd nie podzielił poglądu strony powodowej, że na bieg terminu przedawnienia miało wpływ postępowanie zakończone wydaniem przez Ministra Infrastruktury decyzji z 31 sierpnia 2004 r. gdyż „pierwszą” ostateczną decyzją była decyzja tego Ministra z 27 maja 2004 r. Termin biegu przedawnienia rozpoczął się więc w dniu doręczenia decyzji z 27 maja 2004 r., co – jak wynika z akt administracyjnych – miało miejsce w dniu 7 czerwca 2004 r. i upłynął 7 czerwca 2007 r.

Na przerwanie biegu przedawnienia roszczenia powodów nie mogła mieć również w ocenie Sądu okoliczność prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie ponownego rozpoznania wniosku dekretowego, zakończonego decyzją Prezydenta (...)w dniu 11 lutego 2009 r., przede wszystkim dlatego, że nie można uznać aby postępowanie to zmierzało bezpośrednio do zaspokojenia roszczenia powodów.

Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z 21 września 2013 r., I CSK 637/12, niepubl., stwierdzenie w trybie nadzorczym nieważności decyzji wywołuje skutek wsteczny (ex tunc), natomiast uznanie, że ze względu na nieodwracalność skutków, decyzja została wydana z naruszeniem prawa, nie ma działania wstecznego. Podzielając ten pogląd, trzeba stwierdzić, że wsteczne działanie decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność zaskarżonej decyzji powoduje, że organ, który wydał nieważną decyzję, lub jego odpowiednik kompetencyjny, ma obowiązek ponownego rozpoznania sprawy, w tym przypadku wniosku o ustanowienie na rzecz uprawnionych osób prawa wieczystego użytkowania. W przedmiotowej sprawie, w następstwie decyzji z 27 maja 2004 r., prowadzone było postępowanie administracyjne o przyznanie prawa wieczystego użytkowania i ostateczną decyzją z 11 lutego 2009 r. Prezydent (...) odmówił spadkobiercom właścicielki nieruchomości (powodom) ustanowienia tego prawa. W doktrynie i orzecznictwie był w związku z tym rozważany problem, jaki wpływ ma to rozpoznanie sprawy w postępowaniu administracyjnym na możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego za skutki wadliwej decyzji w postępowaniu sądowym. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowały się w tej kwestii rozbieżne stanowiska prawne.

Zgodnie z pierwszym z nich, prowadzenie postępowania administracyjnego o ustanowienie prawa wieczystego użytkowania (wskutek ponownego rozpoznania wniosku dekretowego) nie przerywa biegu roszczenia o naprawienie szkody wynikającej z wydania nieważnej decyzji administracyjnej, dochodzonego przed sądem powszechnym. Podstawowym argumentem powoływanym za tym poglądem jest to, że postępowanie administracyjne o przyznanie uprawnionym prawa wieczystego użytkowania jest odrębnym i proceduralnie samoistnym postępowaniem, które nie dotyczy roszczenia odszkodowawczego dochodzonego na drodze sądowej, a tym samym nie spełnia kryteriów przerwy biegu roszczenia odszkodowawczego z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. (por. wyroki z 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08, z 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13, niepubl. oraz z I CSK 26/09, OSNC-ZD 2010, nr 1, poz. 22). W tym ostatnim orzeczeniu sformułowano tezę, że art. 363 § 1 k.c. nie stanowi podstawy do wyboru sposobu kompensacji poniesionej szkody dla których ustawodawca przewidział odrębne tryby postępowania (postępowanie cywilne, postępowanie administracyjne).

Według drugiego stanowiska, wyrażonego najpełniej w wyroku z 19 stycznia 2000 r., I CKN 1038/98, niepubl., jeżeli poszkodowany wybrał restytucję naturalną, a następnie zmienił 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 wyrokach z 23 września 2009 r., I CSK 96/09 oraz z 13 października 2010 r., I CSK 25/10 - niepubl. przedstawiono tę kwestię nieco z innego punktu widzenia stwierdzając, że dopiero nieprzyznanie powodowi prawa wieczystego użytkowania otwiera drogę do dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania na podstawie art. 160 k.p.a.

Sąd w składzie rozpoznającym sprawę, skłania się za przyjęciem pierwszego z tych stanowisk. W rzeczywistości bowiem trudno w ogóle mówić o wyborze sposobu naprawienia szkody, skoro jedna z możliwości realizowana jest w trybie postępowania administracyjnego, tj. poza obrotem cywilnoprawnym (np. wyrok Sądu Najwyższego z 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 lutego 1998 r., I ACa 1074/97). Jednocześnie stanowiska tego nie da się obronić zdaniem w sytuacji, kiedy od początku, tj. od momentu wydania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji odmawiającej przyznania prawa użytkowania wieczystego, wiadomo, że restytucja naturalna nie jest możliwa (z uwagi na późniejsze zdarzenia prawne), a ponowne rozpoznanie wniosku dekretowego stanowi w istocie formalność, gdyż z góry wiadomo jaka będzie treść tego orzeczenia. Taka sytuacja miała miejsce w przedmiotowej sprawie, gdyż powodowie, już w pierwszym wniosku o zawezwanie do próby ugodowej wskazywali, że część gruntu jest w użytkowaniu wieczystym (...) SA, a część stanowi część pasa drogowego. W konsekwencji już w dacie wydania decyzji z 27 maja 2004 r. powodowie znali rozmiar szkody i wiedzieli, że jej naprawienie może nastąpić wyłącznie poprzez zapłatę odszkodowania.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że treść art. 160 § 6 k.p.a. jest zdaniem Sądu jednoznaczna i wyraźnie określa ona początek biegu przedawnienia jako dzień kiedy stała się ostateczna decyzja nadzorcza o określonej treści. Żadne inne okoliczności, w tym wiedza o szkodzie lub jej rozmiarze nie mają znaczenia przy badaniu, czy rozpoczął bieg termin przedawnienia na gruncie wskazanego przepisu. Żądanie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego (w wyniku złożonego uprzednio wniosku dekretowego) rozpoznawane na drodze postępowania administracyjnego oraz roszczenie o zapłatę odszkodowania z tytułu wydania wadliwej decyzji administracyjnej rozstrzygane na drodze cywilnej to dwa różne uprawnienia realizowane w odmiennych postępowaniach, różniące się treścią i osobą zobowiązanego, których równoległe lub kolejne dochodzenie nie mogą zostać uznane jako czynności mające wpływ na rozpoczęcie biegu przedawnienia. Sąd podziela w tym zakresie stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08, gdzie stwierdzono, iż: „postępowanie związane z wnioskiem [dekretowym], a ukierunkowane wspólnie na uzyskanie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, było odrębnym i proceduralnie samoistnym postępowaniem administracyjnym, które nie toczyło się w żadnym razie w przedmiocie uzyskania odszkodowania, w tym ewentualnie w postaci restytucji naturalnej. Jest więc oczywiste, że czynności skarżących oraz ich poprzedników prawnych podejmowane w ramach tego postępowania nie mogły być czynnościami podjętymi w celu dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody.”

Jak już powyżej sygnalizowano biegu terminu przedawnienia nie mogły przerwać wnioski o zawezwanie do próby ugodowej z 29 sierpnia 2007 r. oraz z 22 czerwca 2010 r., gdyż pierwsze z tych pism zostało złożone ok. 3 miesiące po upływie 3 letniego terminu przedawnienia roszczenia, który – jak już wyżej wskazano – swój bieg zaczął w dniu 27 maja 2004 r., natomiast kolejny wniosek o zawezwanie do próby ugodowej nie przerywa biegu przedawnienia roszczeń.

Sąd podzielił w tym zakresie pogląd strony pozwanej, która - opierając się na wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w sprawie I ACa 12/14 z 6 czerwca 2014 r. - stwierdziła, że drugie zawezwanie do próby ugodowej nie może być traktowane jako przerywające bieg terminu przedawnienia. Sąd Apelacyjny w orzeczeniu tym stwierdził, że przerwanie biegu przedawnienia nie jest podstawowym celem instytucji postępowania pojednawczego i nie można uznać, aby prawnie dopuszczalne było przerywanie biegu terminu przedawnienia w nieskończoność przy pomocy kolejnych wniosków o zawezwanie do próby ugodowej. Przyjęcie odmiennego założenia powodowałoby, że byłby to jedyny przypadek, w którym wierzyciel tylko poprzez własne czynności (oczywiście poza jednostronną czynnością dłużnika w postaci uznania roszczenia) mógłby wielokrotnie doprowadzać do przerywania biegu przedawnienia roszczenia, często spornego, które nie stanowiło wcześniej przedmiotu badania przez sąd. Uznając, że wierzyciel uprawniony jest do wielokrotnego składania wniosków o zawezwanie do prób ugodowych skutkujących przerwaniem biegu terminu przedawnienia, nawet jeśli przeciwnik nie ujawnił chęci zawarcia ugody, oznaczałoby to wyposażenie wierzyciela w środek prawny umożliwiający przerywanie biegu przedawnienia w nieskończoność, co należy uznać za niedopuszczalne. Zaakceptowanie stanowiska o możliwości dopuszczenia wielokrotnego składania wniosków o zawezwanie do próby ugodowej, a w konsekwencji możliwości nieograniczonego przerywania biegu przedawnienia, nie tylko nie służyłoby realizacji wskazanej funkcji przedawnienia, ale stanowiłoby wręcz omińnięcie przepisów o przedawnieniu roszczeń majątkowych. Takie postępowanie należałoby zaś uznać za działanie sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa i na podstawie art. 5 k.c. za nie podlegające ochronie.

Zdarzeniem przerywającym bieg przedawnienia roszczenia dochodzonego przez powodów nie może być też prowadzenie postępowania odszkodowawczego na wniosek strony powodowej przed Ministrem Infrastruktury. Poczynając bowiem od 1 września 2004 r. właściwym trybem dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną podjętą przed tym dniem jest - bez względu na dzień wydania ostatecznej decyzji nadzorczej - jest postępowanie przed sądami powszechnymi (uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75). W tej sytuacji złożenie wniosku o odszkodowanie do organu administracyjnego, zamiast wytoczenia powództwa przed sądem powszechnym, nie mogło skutkować przerwaniem biegu przedawnienia, bowiem z treści art. 123 § 1 pkt 1 k.c. wynika, że do takiego przerywania dochodzi przez każdą czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju. Skoro po 1 września 2004 r. Minister Infrastruktury nie był organem powołanym do rozpoznawania spraw związanych z odszkodowaniem dochodzonym przez powodów to czynności przed nim podejmowane nie przerywały biegu tego terminu. Strona powodowa nawiasem mówiąc nie podnosiła, że postępowanie odszkodowawcze prowadzone w trybie administracyjnym przez Ministra Infrastruktury, zakończone decyzją z 5 listopada 2009 r. przerwało bieg przedawnienia.

W świetle ustalonego stanu faktycznego należy stwierdzić, że nie nastąpiło zdarzenie mogące skutkować przerwaniem biegu terminu przedawnienia roszczenia powodów, a podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia roszczeń należy uznać za uzasadniony.

Podniesienie zarzutu przedawnienia jest wyrazem realizacji przysługującego stronie prawa podmiotowego. Uznanie, że skorzystanie z tego prawa stanowi jego nadużycie (art. 5 k.c.), może mieć zatem charakter wyjątkowy, uzasadniony nadzwyczajnymi okolicznościami, czemu wielokrotnie dawał wyraz w swoich orzeczeniach Sąd Najwyższy (por. m.in. wyrok z 6 maja 2010 r., II CSK 536/09 LEX 585765 wraz z powołanym w nim orzecznictwem). Przy ocenie, czy zarzut przedawnienia stanowi nadużycie prawa, rozstrzygające znaczenie mają okoliczności konkretnego wypadku, zachodzące po stronie poszkodowanego oraz osoby zobowiązanej do naprawienia szkody. Znaczenie ma zwłaszcza charakter uszczerbku, jakiego doznał poszkodowany, przyczyna opóźnienia w dochodzeniu roszczenia i czas jego trwania. Powodowie co prawda nie wskazywali, że podniesiony zarzut przedawnienia jest sprzeczny z zasadami

współzycia społecznego, jednak krótko wskazać należy, że w ocenie sądu, w okolicznościach niniejszej sprawy zarzut taki nie byłby usprawiedliwiony. Powodowie nie wyjaśnili z jakiego powodu pozew nie został wniesiony przed upływem trzyletniego okresu przedawnienia, mimo że już podczas postępowań toczących przed Ministrem Infrastruktury w 2004 roku byli reprezentowani przez profesjonalnego pełnomocnika. Nie może być uznane tu za wystarczające samo odwołanie do niejasności interpretacyjnych dotyczących pojęcia „ostatecznej decyzji” w przepisach prawa administracyjnego (zob. wyrok Sadu Apelacyjnego w Warszawie z 30 lipca 2013 r., I ACa 227/13). Skoro bowiem rozbieżności takie istniały, to tym bardziej reprezentowani przez pełnomocnika powodowie, działając racjonalnie, powinni zachować ostrożność i złożyć pozew przed upływem terminu wynikającego z niekorzystnej dla nich wykładni przepisów, tak jak czynili to inni właściciele gruntów (...), będący w analogicznej sytuacji prawnej. Wskazać także należy, że nawet jeżeli powodowie postanowili poczekać na rozstrzygnięcie wniosku (...) SA o ponowne rozpoznanie sprawy to po jego rozpoznaniu nadal mieli dużo czasu do upływu terminu przedawnienia

Nie można zdaniem Sądu dopatrzeć się w niniejszej sprawie okoliczności świadczących o nadużyciu prawa przez pozwanego. Samo dopuszczenie się przez organy państwowe deliktu administracyjnego, czy też jego beczynność w kwestii odszkodowania, bądź wreszcie niedostatki legislacyjne, czy rozbieżności w orzecznictwie ani rozmiar doznanej szkody nie mogą mieć w sprawie znaczenia przesądzającego. Przyjęcie poglądu odmiennego wyłączałoby bowiem w istocie możliwość podniesienia przez pozwanego zarzutu przedawnienia w sprawach odszkodowawczych.

Podsumowując powyższe rozważania stwierdzić należało, że powodowie w sposób znaczący przekroczyli termin przedawnienia dochodzonego w niniejszej sprawie roszczenia odszkodowawczego (wniosek o zawezwanie do próby ugodowej złożyli ok. 3 miesiące po upływie terminu przedawnienia, a pozew do Sądu wnieśli ponad dwa lata po upływie trzech lat od daty złożenia tego wniosku) i co najistotniejsze nie przedstawili żadnych wyjątkowych powodów tego opóźnienia.

W tej sytuacji, zdaniem Sądu Okręgowego, skoro pierwszą czynnością strony powodowej, podjętą w celu dochodzenia jej roszczenia odszkodowawczego, było dopiero pismo z 29 sierpnia 2007 r. do pozwanego, stanowiące zawezwanie go do próby ugodowej, roszczenie to uległo przedawnieniu jako zgłoszone po upływie trzyletniego terminu przewidzianego w art. 160 § 6 k.p.a., który swój bieg rozpoczął w dniu 8 czerwca 2004 r.

Podkreślenia jeszcze raz wymaga, że strona, która otrzymuje decyzję nadzorczą jest informowana - jak w niniejszej sprawie - o tym, że ma do czynienia z decyzją ostateczną. Przy świadomości treści regulacji z art. 160 § 6 k.p.a., powinna najpóźniej przed upływem trzech lat dokonać czynności przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznania spraw lub egzekwowania roszczeń, gdyż w innym przypadku naraża się na skuteczne podniesienie zarzutu przedawnienia. Termin przedawnienia przewidziany § 6 art. 160 k.p.a. zawsze rozpoczynał swój bieg w dniu, w którym decyzja nadzorcza stawała się ostateczna, bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła (por. wyrok z 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08, LEX nr 528228; wyrok z 18 kwietnia 2008 r., II CSK 639/07, LEX nr 515705, wyrok z 5 grudnia 2007 r., I CSK 301/07, LEX nr 371425, uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05, OSNC 2006, nr 7-8, poz. 114).

Gdyby nie podzielić powyższych argumentów i uznać, że roszczenie powodów nie uległo przedawnieniu, to zdaniem Sądu roszczenie to należałoby uznać za uzasadnione. Zdaniem Sądu strona powodowa udowodniła zaistnienie szkody, a także wykazała, że pomiędzy bezprawnym działaniem organów administracji państwowej, to jest wydaniem wadliwej decyzji, a powstałą szkodą istnieje adekwatny związek przyczynowo-skutkowy. Powodowie wykazali, że gdyby wadliwa decyzja Prezydium Rady Narodowej (...)z 23 czerwca 1951 r. nie została wydana, to ich poprzedniczka prawna – Z. Z., a tym samym także powodowie, uzyskaliby prawo użytkowania wieczystego tej nieruchomości.

Zgodnie z art. 160 § 2 k.p.a. do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 tego kodeksu. Przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej jest powstanie szkody oraz istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem, które ją wywołało. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z 6 lutego 2004 roku (II CK 433/02, LEX nr 163987) stwierdzenie, że decyzja wydana została z naruszeniem prawa,

przesądza o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę poniesioną w wyniku wadliwej decyzji. Artykuł 160 § 1 k.p.a. stanowi bowiem samodzielną, wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę będącą następstwem wydania decyzji rażąco naruszającej prawo lub nieważnej. Wiąże ono jednakże Sąd o tyle tylko, o ile stanowi wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a. Nie przesądza natomiast w sposób wiążący dla sądu o istnieniu normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą. 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 zapadła decyzja zgodna z prawem.

W ocenie Sądu, Prezydium Rady Narodowej w (...) błędnie przyjęło w wydanym orzeczeniu, że zgodnie z opracowanym planem zagospodarowania przestrzennego przedmiotowa nieruchomość przeznaczona jest pod użyteczność publiczną. W toku postępowania nadzorczego prowadzonego przez Ministra Infrastruktury ustalono, że w Archiwum Państwowym(...) nie odnalazło uchwalonego po 1945 roku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego teren przedmiotowej nieruchomości. Niezależnie od tego organ nadzoru ustalił też, że przedmiotowa nieruchomość nie została ujęta w ogłoszonych - do dnia wydania ostatecznej decyzji Ministra Infrastruktury z 27 maja 2004 r. stwierdzającej nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej (...) z 23 czerwca 1951 r. - w Monitorze Polskim obwieszczeniach o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wobec braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego po 1945 roku w dniu wydania decyzji odmownej w sprawie przyznania własności czasowej właścicielowi nieruchomości obowiązywał „Ogólny Plan Zabudowania (...)” zatwierdzony przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., który przewidywał dla przedmiotowej nieruchomości zabudowę frontową zwartą o 5-6 kondygnacjach z dopuszczeniem 70% powierzchni zabudowy, przy czym nieruchomość była przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i/lub usługową. Zdaniem Sądu nie można uznać, żeby ówcześni właściciele nieruchomości nie mieli możliwości zabudowania tej nieruchomości zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i korzystania z niej zgodnie z tym przeznaczeniem. Nie było zatem podstaw do odmowy przyznania prawa własności czasowej, skoro założenia planistyczne mogły być realizowane przez dotychczasowego właściciela. Oznacza to, że Prezydium Rady Narodowej błędnie przyjęło, że według planu z 1931 roku przedmiotowa nieruchomość została w całości przeznaczona pod użyteczność publiczną, a w konsekwencji uznało, że dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości nie da się pogodzić z przeznaczeniem w planie zabudowy. Decyzje nadzorcze wskazują, że organ dekretowy nie przeprowadził żadnego postępowania wyjaśniającego w tym przedmiocie.

Podkreślenia wymaga, że jak wynika z dołączonego do akt fragmentu w/w planu (k. 220), w dacie wydania decyzji Prezydium Rady Narodowej nie było jeszcze decyzji o budowie jezdni czy chodnika dla pieszych przy ul. (...). Stwierdzić należy, że strona pozwana nie wykazała kiedy ulica ta powstała, ale wobec braku takich planów w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego należy uznać, że nie było przeszkód aby w 1951 roku poprzednicy prawni powodów uzyskali decyzję pozytywną, natomiast ewentualnie w okresie późniejszym mogłyby zaistnieć podstawy do częściowego wywłaszczenia powodów. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 nr 10 poz. 64) wywłaszczenie było 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. Można zatem uznać, że szkoda, czyli utrata praw do części gruntu przeznaczonego pod ulicę, była zatem nieunikniona. Okoliczność ta nie przesądza jednak ani o braku szkody po stronie powodów, ani nie ma wpływu na wysokość należnego odszkodowania.

Wskazać należy, że powodowie - co oczywiste zważywszy fakt, że prawo własności nieruchomości odebrano im na mocy dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowania gruntów na obszarze m. st. Warszawy - nie otrzymali należnego im odszkodowania za wywłaszczone mienie, jakie by im przysługiwało na podstawie ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. Omawiana ustawa została uchylona przez ustawę z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która z kolei została uchylona przez ustawę o gospodarce nieruchomościami. Zarówno ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jak i ustawa

o gospodarce nieruchomościami zawierały przepis przejściowy przewidujący, że sprawy wszczęte, lecz niezakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, prowadzi się na podstawie jej przepisów.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z 22 stycznia 2013 r., sygn. akt III CZP 73/12, rozstrzygając analogiczną sprawę, fakt że w sprawie wystąpiła przyczyna rezerwowa w postaci późniejszego wywłaszczenia nieruchomości, nie oznacza, że odszkodowanie należy ustalać w oparciu o przepisy wywłaszczeniowe obowiązujące w dacie hipotetycznego wywłaszczenia, przewidujących odszkodowanie w ułamkowej wysokości w stosunku do wartości bezprawnie odebranej nieruchomości.

Odnosząc się do zarzutu pozwanego, że roszczenie w zakresie działki nr (...) o powierzchni 385,92 m², przeznaczonej pod drogę publiczną, wygasło uwagi na wygaśnięcie terminu do złożenia wniosku o odszkodowanie określonej w art. 73 Ustawy Samorządowej, należy wskazać, że działka nr (...) o powierzchni 385,92 m² w dacie wejścia w życie w/w ustawy samorządowej z 13 października 1998 r. stanowiła własność Skarbu Państwa, który prawo to nabył w dacie wejścia w życie dekretu z 1945 roku. Ponadto - jak już powyżej wskazano - gdyby poprzednik prawny powodów uzyskał prawo własności czasowej tej nieruchomości, w celu urządzenia na tej działce drogi publicznej, konieczne byłoby jego uprzednie wywłaszczenie.

W związku z powyższym Sąd uznał, że w okolicznościach niniejszej sprawy, przy uwzględnieniu treści obowiązującego w dniu 23 czerwca 1951 r. planu zagospodarowania, możliwe było pogodzenie korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z treścią wówczas obowiązującego Ogólnego Planu Zbudowania (...) zatwierdzonego przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r. Tym samym Sąd doszedł do przekonania, że cel określony w planie mógł zostać zrealizowany bezpośrednio przez dotychczasowego właściciela, a zatem nie zachodziły podstawy do odmowy przyznania prawa własności czasowej dotychczasowemu właścicielowi gruntu. Gdyby zatem organ administracji działał prawidłowo Z. Z. powinna uzyskać decyzję pozytywną, a na skutek wadliwego orzeczenia administracyjnego z 23 czerwca 1951 r. doszło do powstania po stronie powodów szkody, polegającej na pozbawieniu dotychczasowego właściciela realnej możliwości uzyskania prawa własności czasowej przedmiotowej nieruchomości gruntowej lub - ewentualnie - odszkodowania za wywłaszczenie tej nieruchomości w okresie późniejszym. Rażąco naruszenie przepisów dekretu przy wydawaniu decyzji Prezydium Rady Narodowej z 23 czerwca 1951 r. zostało stwierdzone w ostatecznej decyzji Ministra Infrastruktury, który stwierdził nieważność tej decyzji dekretowej.

Tym samym, zdaniem Sądu zachodzi adekwatny związek przyczynowy pomiędzy wydaniem wadliwego orzeczenia administracyjnego o odmowie przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości a szkodą wyrażającą się wartością tego prawa niezyskanego przez powodów jako następców prawnych Z. Z..

Odnosząc się do kwestii wysokości należnego powodom odszkodowania wskazać należy, że rozmiar szkody powodowie wykazali za pomocą opinii biegłego sądowego, który wycenił wartość przedmiotowej nieruchomości tj. wartość prawa użytkownika wieczystego przedmiotowej nieruchomości o powierzchni 882,92 m² oraz prawa własności znajdujących się na działce budynków, na kwotę 5 123 191 zł. Ze zgromadzonych w sprawie dokumentów wynika, że zabudowania znajdujące się na działce były istotnie zniszczone, charakteryzowały się złym stanem technicznym i nie nadawały się do użytkowania oraz były przeznaczone do rozbiórki. Ograniczały one potencjał inwestycyjny przedmiotowego gruntu. Przedmiotowa nieruchomość znajdowała się w atrakcyjnej lokalizacji i - po usunięciu pozostałości starych zabudowań i wybudowaniu nowego budynku - miała znaczną wartość.

W związku z powyższym - gdyby nie skutecznie podniesiony zarzut przedawnienia roszczeń - zdaniem Sądu roszczenie powodów, byłoby uzasadnione co do kwot po 2 561 595,50 zł na rzecz każdego z powodów, co stanowi obliczoną przez biegłego wartość rynkową nieruchomości, podzieloną stosownie do wysokości udziałów powodów w prawie własności tj. po 1/2 każdy z powodów, przy uwzględnieniu, że na dzień wydania wadliwej decyzji tj. 23 czerwca 1951 r. na nieruchomości znajdowały się zabudowania przeznaczone do rozbiórki.

Należy w tym miejscu wskazać, że opinia uzupełniająca biegłego sądowego, przedstawiająca wartość nieruchomości przy założeniu, że na przedmiotowej nieruchomości znajdowały się zabudowania wskazane w planie sytuacyjnym

nieruchomości (...) i że zostały one wzniesione po wojnie nie mogła zostać uznana za odpowiadającą faktycznemu stanowi nieruchomości w dniu 23 czerwca 1951 r. a tym samym nie odpowiadała wartości tej nieruchomości z tego okresu (k. 531-577). Sąd wziął pod uwagę, że dokumentach dotyczących przedmiotowej nieruchomości istniały rozbieżności, co do stanu, jak i w ogóle istnienia budynków znajdujących się na jej terenie. Większość jednak dokumentów, jak i zdjęcia lotniczego przedstawiającego wygląd nieruchomości w roku 1945 (k. 464) wskazują, że na nieruchomości znajdowały się zabudowania o złym stanie technicznym, nienadające się do użytkowania. Do określenia stanu nieruchomości przy ul. (...) w W. w dacie wydania wadliwej decyzji zasadne zatem było przyjęcie, że znajdowały się na niej zabudowania przeznaczone do rozbiórki. Biegły szacując wartość nieruchomości uwzględnił znajdujące się na działce budynki i ich stan w pierwszej opinii (k. 458-491), co pozwoliło Sądowi uznać, że wartość wskazana przez biegłego w tej opinii najpełniej oddaje rzeczywistą wartość doznanej przez powodów szkody. Opinia zawierała uzasadnienie wpływu istnienia przeznaczonych do rozbiórki zabudowań na wartość rynkową gruntu i uwzględniała wysokość kosztów rozbiórki tych budynków i uporządkowania terenu.

W związku z powyższym Sąd uznał, że powództwo na podstawie art 160 § 6 k.p.a. podlegało oddaleniu.

O kosztach procesu orzeczono zgodnie z art. 98 k.p.c. i wyrażoną w nim zasadą odpowiedzialności za wynik procesu. W oparciu o art. 108 § 1 k.p.c. Sąd pozostawił szczegółowe rozliczenie kosztów postępowania Referendarzowi Sądowemu.

ZARZĄDZENIE

1. Odpis orzeczenia z uzasadnieniem doręczyć pełnomocnikowi powoda i Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa,
2. Proszę wszyć do akt k. 200 (w koszulce).