

Sygn. akt I ACa 1139/12

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 14 marca 2013 r.*

*Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:*

*Przewodniczący – Sędzia SA – Hanna Muras*

*Sędzia SA – Robert Obrębski /spr./*

*Sędzia SO del. – Bogusława Jarmołowicz - Łochańska*

*Protokolant – st. sekr. sąd. Katarzyna Foltak*

po rozpoznaniu w dniu 14 marca 2013 r. w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa A. K., S. K. i B. K.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 30 kwietnia 2012 r. sygn. akt I C 654/07

**1. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie I (pierwszym) i III (trzecim) w ten sposób, że:**

**a). oddala powództwo;**

**b). zasądza od A. K., S. K. i B. K. na rzecz Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwoty po 497,82 zł (czterysta dziewięćdziesiąt siedem zł osiemdziesiąt dwa gr) tytułem zwrotu kosztów sądowych;**

**c). zasądza od A. K., S. K. i B. K. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 2400 zł (dwa tysiące czterysta) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;**

**2. zasądza od A. K., S. K. i B. K. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 1800 zł (jeden tysiąc osiemset) tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym;**

**3. nie obciąża powodów nieuiszczoną opłatą od apelacji.**

Sygn. akt IA Ca 1139/12

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 27 sierpnia 2011 r., sprecyzowanym w toku postępowania pod wpływem opinii biegłego, A. K., S. K. i B. K. wnieśli o zasądzenie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...), w częściach równych na rzecz każdego z powodów, kwoty 2302000 zł, pomniejszonej o kwotę 94931,13 zł, wraz z ustawowymi odsetkami od daty wyroku do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za szkodę, której powodowie doznali wskutek wydania przez

Wojewodę (...) decyzji z dnia 26 lutego 1993 r., zmienionej następnie decyzją z dnia 24 czerwca 1998 r. stwierdzającej nabycie przez Hutę (...), z mocy prawa i z dniem 5 grudnia 1990 r., użytkowania wieczystego działki nr (...), która stanowiła własność poprzednika prawnego powodów J. K. (1), lecz w trybie wyłączenia, umową z dnia 8 kwietnia 1975 r., została nabyta przez Skarb Państwa z przeznaczeniem na strefę ochroną Huty (...). Powodowie podnosili, że strefa ochronna nie została urządzona na wskazanej działce, której zagospodarowanie było niezgodne z celem wyłączenia, została bowiem przeznaczona na pracownicze ogródki działkowe, jednakże wydanie wskazanej decyzji uniemożliwiło uwzględnienie wniosków o zwrot wyłączonej działki, z którymi powodowie występowali, przed jej wydaniem, na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości, zaś pominięcie tych wniosków przez Wojewodę (...) spowodowało, że decyzją z dnia 19 kwietnia 2006 r. Minister Transportu i Budownictwa stwierdził niezgodność z prawem powołanej decyzji z dnia 26 lutego 1993 r., zaś sprzedaż wyłączonej działki przez Hutę (...) na rzecz podmiotu trzeciego w 2005 r. spowodowała, że w 2006 r. umorzono zostało postępowanie wywołane wnioskami powodów o zwrot wyłączonej nieruchomości, której wartość, pomniejszona o zwaloryzowane odszkodowanie, jakie otrzymał J. K. (2) przy zawarciu umowy z dnia 8 kwietnia 1975 r., odpowiadała rozmiarowi szkody doznanej przez powodów. Jako podstawę prawną roszczenia powodowie wskazywali art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

Strona pozwana wносиła o oddalenie powództwa. Twierdziła, że działka wskazana w pozwie została przeznaczona na strefę ochronną Huty (...), ponieważ decyzja dotycząca urządzenia ogródków działkowych z 1983 r. trzy lata później została uchylona. Powołując się ponadto na deklaratoryjny charakter decyzji Wojewody (...) z dnia 26 lutego 1993 r., pozwany podnosił, że przyczyną szkody doznanej przez powodów nie było wydanie tej decyzji, lecz wejście w życie regulacji zawartej w art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości, za skutki której Skarb Państwa nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności odszkodowawczej, zwłaszcza że do 5 grudnia 1990 r. powodowie nie złożyli wniosków o zwrot nieruchomości, która nie została wyłączona na podstawie decyzji administracyjnej, lecz została nabyta przez Skarb Państwa w drodze umowy zawartej w poprzednikiem prawnym powodów. Pozwany kwestionował związek przyczynowy między szkodą powodów a wydaniem decyzji z dnia 26 lutego 1993 r., podnosił, że powodowie nie byli uczestnikami postępowania, które zostało zakończone jej wydaniem, jak również że nie została wyczerpana administracyjna droga, która była właściwa dla dochodzenia odszkodowania z art. 160 k.p.a., zaś roszczenie dochodzone na podstawie art. 417<sup>1</sup> k.c. uległo przedawnieniu wraz z upływem 10 – letniego terminu od wydania wskazanej decyzji.

Wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2012 r. Sąd Okręgowy zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz A. K., S. K. i B. K. kwoty po 727978,27 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 30 kwietnia 2012 r. do dnia zapłaty, oddalił powództwo w pozostałym zakresie i zasądził od strony pozwanej na rzecz A. K. i B. K. kwoty po 10473 zł oraz na rzecz S. K. kwotę 12473 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Na podstawie dokumentów i opinii biegłego J. L., Sąd Okręgowy ustalił, że działka nr (...) o powierzchni 4461 m<sup>(2)</sup> położona w rejonie ul. (...) w W. była własnością J. K. (1), na podstawie decyzji z dnia 3 grudnia 1964 r., która została uzupełniona decyzją z dnia 25 lutego 1971 r., została przeznaczona pod strefę ochronną Huty (...), stała się następnie przedmiotem postępowania wyłączeniowego, w toku którego, na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości, została nabyta przez Skarb Państwa, który wypłacił J. K. (1) odszkodowanie w kwocie 208782 zł. Sąd Okręgowy ustalił, że do końca lat 70 – tych zabudowania znajdujące się w strefie ochronnej Huty (...) zostały wyburzone, na część jej powierzchni zostały posadzone topole, pozostały jej obszar nie został jednak zagospodarowany zgodnie z jego przeznaczeniem, zaś na początku lat 80 – tych na działce nabytej od J. K. (1), jak też na sąsiednich działkach, został urządzony pracowniczy ogród działkowy, który funkcjonował przez następne lata, pomimo tego, że decyzją z dnia 19 września 1986 r. unieważniona została decyzja, na podstawie której trzy lata wcześniej powstały ogródki działkowe. W dniu 5 grudnia 1990 r., jak ustalił Sąd Okręgowy, działka nr (...) znajdowała się w strefie ochronnej Huty (...), jednakże faktycznie funkcjonowały na niej ogródki działkowe, zaś w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego była przeznaczona na działalność usługowo – techniczną w strefie ochronnej Huty (...). Na podstawie opinii biegłego i przy uwzględnieniu wskazanego przeznaczenia tej działki w roku 1993 i 1998 r., jej aktualna wartość została ustalona na kwotę 2302000 zł, zaś zwaloryzowaną wartość odszkodowania, które poprzednik prawny powodów otrzymał za jej

wywłaszczenie, Sąd Okręgowy określił na kwotę 9494931,13 zł oraz ustalił, że powodowie w częściach równych nabyli spadek po J. K. (1), zmarłym w dniu 1 października 1981 r. Sąd Okręgowy ustalił ponadto, że w dniu 10 grudnia 1992 r., działając na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, A. K. wystąpił z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, jak też że w dniu 8 marca 1993 r. z takimi wnioskami wystąpili pozostali powodowie. Przed rozpoznaniem wniosków powodów, jak ustalił Sąd Okręgowy, decyzją w dniu 26 lutego 1993 r. Wojewoda (...) stwierdził, że z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. Huta (...) nabyła użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzących w skład jej strefy ochronnej, w tym wywłaszczonej uprzednio działki nr (...), która umową z 1 czerwca 2005 r. została zbyta na rzecz (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W.. Sąd Okręgowy ustalił również, że w wyniku uwzględnienia wniosku powodów, decyzją z dnia 19 kwietnia 2006 r., Minister Transportu i Budownictwa stwierdził, że decyzja Wojewody (...) z dnia 26 lutego 1993 r. w części dotyczącej działki nr (...) została wydana z naruszeniem przepisów prawa. Nieodwracalne skutki wydania tej decyzji spowodowały natomiast, jak ustalił Sąd Okręgowy, że decyzją Prezydenta(...)W. z dnia 27 września 2006 r. umorzone zostało postępowanie wywołane wnioskami dotyczącymi zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, z którymi powodowie wystąpili na podstawie art. 69 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.

Oceniając znaczenie prawne ustalonych okoliczności, Sąd Okręgowy uznał powództwo za uzasadnione niemalże w całości na podstawie art. 160 k.p.a., odwołując się bowiem do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, Sąd Okręgowy wskazał, że art. 417<sup>1</sup> k.c. nie stanowi podstawy prawnej roszczenia dochodzonego w tej sprawie. Sąd Okręgowy nie podzielił więc zarzutu dotyczącego niewyczerpania przez powodów drogi postępowania administracyjnego dotyczącego przyznania odszkodowania za nieodwracalne skutki decyzji administracyjnej wydanej z naruszeniem prawa, i uznał, że wytoczenie powództwa przed upływem trzech lat od wydania przez Ministra Transportu i Budownictwa decyzji nadzorczej z dnia 19 kwietnia 2006 r. nie pozwalało na uwzględnienie zarzutu przedawnienia, na który powoływała się strona pozwana, a ponadto wykazywało, że wydanie przez Wojewodę (...) decyzji z dnia 26 lutego 1993 r., zmienionej decyzją z dnia 24 czerwca 1998 r., było bezprawne. Sąd Okręgowy dopatrywał się ponadto pozostałych przesłanek odszkodowawczej odpowiedzialności Skarbu Państwa w stosunku do powodów, uznał bowiem, że gdyby decyzja z dnia 26 lutego 1993 r. nie została wydana, wnioski powodów o zwrot nieruchomości wywłaszczonej na urządzenie strefy ochronnej Huty (...), podległyby uwzględnieniu na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, zostało bowiem w tej sprawie wykazane, że działka nr (...) nie została zagospodarowana zgodnie z celem, na realizację którego w trybie wywłaszczenia została nabyta przez Skarb Państwa. Powołując się na § 31 ust. 2 zarządzenia Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z 8 sierpnia 1961 r. w sprawie ustalenia lokalizacji szczegółowej inwestycji budowlanych i stref ochronnych oraz wyrażania zgody na zmianę sposobu wykorzystania terenu, jak też na § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie zasad tworzenia i zagospodarowania stref ochronnych, Sąd Okręgowy wskazał ponadto na zakaz lokalizowania ogródków działkowych w strefach ochronnych i uznał, że nawet uchylenie decyzji zezwalającej na urządzenie pracowniczych działek w strefie ochronnej Huty (...), w tym na działce nr (...), nie pozwalało na przyjęcie, że nieruchomość nabyta od J. K. (2) została zagospodarowana zgodnie z celem, na jaki została wywłaszczona, ponieważ także po 1986 r., z naruszeniem powołanych przepisów, była wykorzystywana na potrzeby działkowców. Oceniając przeznaczenie wskazanej działki, Sąd Okręgowy uznał, że w dniu 5 grudnia 1990 r. oraz w czasie złożenia przez powodów wniosków z art. 69 ust. 1 powołanej ustawy zachodziły podstawy do zwrócenie powodom wywłaszczonej nieruchomości. Sąd Okręgowy stwierdził więc, że gdyby decyzja Wojewody (...) z dnia 26 lutego 1993 r. nie została wydana, powodowie odzyskaliby własność działki nr (...), której wartość, po odliczeniu zwaloryzowanego odszkodowania wypłaconego w 1975 r. na rzecz J. K. (2), Sąd Okręgowy utożsamiał z wysokością szkody doznanej przez powodów w wyniku wydania powołanej decyzji. Ustalając jej wartość na kwotę 2183934,80 zł, Sąd Okręgowy zasądził od strony pozwanej na rzecz każdego z powodów kwoty po 727978,27 zł wraz z odsetkami od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty, za przeszkodę do jego uwzględnienia nie została bowiem uznana ani okoliczność nabycia przez Skarb Państwa własności działki nr (...) na drodze umowy zawartej z J. K. (1), ani okoliczność, że następcy prawni poprzedniego jej właściciela nie byli stronami postępowania administracyjnego, które zostało zakończone wydaniem decyzji Wojewody (...) z dnia 26 lutego 1993 r. O kosztach procesu Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 98, 100 i 108 § 1 k.p.c.

Apelację do wyroku Sądu Okręgowego wniósł pozwany. Zaskarżając ten wyrok w całości, pozwany zarzucił Sądowi Okręgowemu naruszenie art. 160 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 361 § 2 k.c. przez nieuzasadnione przyjęcie, że powodowie odnieśli szkodę w wyniku wydania, z naruszeniem prawa, decyzji Wojewody (...) z dnia 26 lutego 1993 r. oraz że art. 160 k.p.a. stanowi podstawę uwzględnienia powództwa wniesionego w tej sprawie w sytuacji, gdy wydanie powołanej decyzji stanowiło tylko jedną z okoliczności podanych w pozwie, którego treścią było roszczenie związane z zaniechaniem rozpoznania wniosku powodów o zwrot nieruchomości, jak również przeoczenie przez Sąd Okręgowy właściwej podstawy prawnej tego roszczenia, którą powinien stanowić art. 417 k.c. w wersji obowiązującej do 1 września 2004 r. W dalszej kolejności został podniesiony zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 442 k.c. przez sprzeczne z tym przepisem nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia roszczenia, na który powoływała się strona pozwana w odpowiedzi na pozew. Apelacja została także oparta na zarzucie naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 361 § 1 k.c. przez zasądzenie na rzecz powodów odszkodowania przynoszącego wartość szkody, jak również na naruszeniu art. 233 § 1 w zw. z art. 328 § 2 k.p.c. polegającego na wybiórczym potraktowaniu przez Sąd Okręgowy dowodów zebranych w tej sprawie, naruszenie zasad doświadczenia życiowego i logiki przy ich ocenie, jak też zaniechanie odniesienia się w uzasadnieniu wyroku do wszystkich istotnych okoliczności oraz zarzutów strony pozwanej. W uzasadnieniu apelacji został ponadto podniesiony zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości w zw. z art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zamianie wskazanej ustawy przez nieuzasadnione przyjęcie, że wnioski powodów o zwrot nieruchomości, które zostały zgłoszone po dniu 5 grudnia 1990 r., były uzasadnione i zostałyby uwzględnione, gdyby przed ich rozpoznaniem oraz przed sprzedaniem działki nr (...) nie została wydana decyzja Wojewody (...) z dnia 26 lutego 1993 r. Strona pozwana twierdziła ponadto, że nielegalne funkcjonowanie ogródków działkowych nie uzasadniało uznania, iż działka nr (...) nie był wykorzystywana zgodnie z celem, na jaki została wywłaszczona, w prawnym znaczeniu stanowiła bowiem część strefy ochronnej Huty (...), nie było więc podstaw do jej zwrócenia powodom na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Na podstawie opisanych zarzutów pozwany wnosił o zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie powództwa w całości i obciążenie powodów kosztami postępowania za obie instancje, ewentualnie o jego uchylenie oraz przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego. Podczas rozprawy apelacyjnej powodowie wnosili o oddalenie apelacji.

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

Apelacja jest uzasadniona oraz zasługuje na uwzględnienie przez zmianę zaskarżonej części wyroku Sądu Okręgowego i oddalenie powództwa w części, w której zostało ono uwzględnione, jak też przez obciążenie powodów kosztami postępowania, poniesionymi przez stronę pozwaną w postępowaniu przed sądem I instancji i w postępowaniu apelacyjnym. Ustalenia Sądu Okręgowego były wprawdzie prawidłowe, zostały oparte na dowodach, które nie były kwestionowane, zostały więc przyjęte za podstawę rozstrzygnięcia o zasadności apelacji, nie zostały natomiast poddane prawidłowej ocenie prawnej w zakresie relacji zachodzącej między zasadnością wniosków o zwrot działki nr (...), z którymi powodowie występowali na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, a skutkami wejścia w życie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zamianie powołanej ustawy oraz charakterem prawnym decyzji wydanej przez Wojewodę (...) w dniu 26 lutego 1993 r., którą bezpodstawnie Sąd Okręgowy uznał za źródło szkody uzasadniającej odpowiedzialność Skarbu Państwa z art. 160 k.p.a. w sytuacji, gdy bezzasadność wskazanych wniosków uzasadniała przyjęcie, że powodowie nie doznali szkody, nie było więc podstaw do uznania, aby jej źródło stanowiła wadliwa decyzja z dnia 26 lutego 1993 r. Sąd Okręgowy przeoczył tym samym, że przyczyną stwierdzenia niezgodności tej decyzji z przepisami prawa nie była zasadność wniosków zgłoszonych przez powodów na podstawie art. 69 ust. 1 powołanej ustawy, lecz okoliczność ich nierozpoznania przed wydaniem decyzji, na podjęciu której powodowie oparli dochodzone roszczenie. Bezzasadność pozostałych zarzutów dotyczących zastosowania prawa materialnego nie stała na przeszkodzie jej uwzględnienia, zaś zarzut odnoszący się do naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 233 § 1 k.p.c. przez przekroczenie zasad swobodnej oceny dowodów, logiki i doświadczenia życiowego nie został odniesiony do konkretnych ustaleń oraz dowodów, nie zasługiwał więc na bardziej szczegółowe omówienie, zwłaszcza że nawet z uzasadnienia apelacji wynika, że podstawowe dla sprawy okoliczności nie były sporne między stronami, jak również że decydujące znaczenie w

tej sprawie ma właściwe zastosowanie przepisów prawa materialnego, nie zaś ocena dowodów oraz ustaleń Sądu Okręgowego. Na uwzględnienie nie zasługiwał ponadto zarzut strony pozwanej, jakoby zawarcie przez J. K. (2) umowy z dnia 8 kwietnia 1975 r. wyłączało możliwość wystąpienia z wnioskiem o zwrot nieruchomości z art. 69 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 1993 r., IV SA 1153/93), jak też by przeciwko zasadności powództwa z art. 160 k.p.a. miała przemawiać okoliczność nieuczestniczenia powodów w postępowaniu, które zostało zakończone decyzją administracyjną wydaną z naruszeniem przepisów prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2012 r., III CSK 10/12).

Przechodząc do szczegółowego uzasadnienia, należy przede wszystkim podzielić stanowisko Sądu Okręgowego, że w rozpoznawanej sprawie żądanie pozwu dotyczyło roszczenia odszkodowawczego z art. 160 k.p.a., zaś odmienne stanowisko strony skarżącej nie zasługiwało na uwzględnienie. Nie zachodziły w szczególności podstawy do przyjęcia, że powodowie dochodzili w tej sprawie naprawienia szkody wywołanej zaniechaniem rozpoznania wniosków, z którymi wystąpili na podstawie art. 69 ust. 1 powołanej ustawy zanim została wydana decyzja Wojewody (...) z dnia 26 lutego 1993 r. Okoliczności, które zostały podane w pozwie, w tym powoływanie się przez powodów na decyzję nadzorczą Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 19 kwietnia 2006 r., którą stwierdzone zostało naruszenie prawa przy wydaniu decyzji z dnia 26 lutego 1993 r., jak również za związek pomiędzy wydaniem tej decyzji a późniejszym zbyciem przez Hutę (...) działki nr (...) na rzecz (...) Spółki z o.o. w W. oraz umorzeniem postępowania wywołanego wnioskami powodów o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, wykazuje, że powództwo wniesione w tej sprawie obejmuje roszczenie odszkodowawcze związane z wydaniem decyzji, której niezgodność z prawem została stwierdzona powołaną decyzją nadzorczą oraz że zaniechanie rozpoznania wniosków powodów z art. 69 ust. 1 powołanej ustawy stanowiło dodatkową okoliczność sprzyjającą powstaniu szkody, której źródła powodowie dopatrywali się w decyzji Wojewody (...) z dnia 26 lutego 1993 r. Powoływanie się przez powodów na art. 417<sup>1</sup> k.c. w pozwie wniesionym w 2007 r. było spowodowane wątpliwościami dotyczącymi podania właściwej podstawy prawnej roszczenia, które występowały powszechnie przed wydaniem przez Sąd Najwyższy uchwały pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, do której odwołał się Sąd Okręgowy przy określaniu przepisów mających zastosowanie w tej sprawie, jak również na potrzeby wykazania bezzasadności zarzutu przedawnienia podniesionego przez stronę pozwaną, która miała interes w wykazaniu, że art. 160 k.p.a. nie stanowi podstawy prawnej roszczenia dochodzonego w tej sprawie. Sąd Apelacyjny nie podzielił tego stanowiska i również uznał, że zarzut przedawnienia roszczenia oparty na art. 442 k.c. nie uzasadniał oddalenia powództwa wniesionego w tej sprawie. Przeciwno jego uwzględnieniu przemawiała natomiast przeważająca część pozostałych zarzutów podniesionych w apelacji oraz instancyjna ocena prawidłowości zastosowania przez Sąd Okręgowy wskazanych w jej treści przepisów prawa materialnego, w szczególności w części dotyczącej doznania szkody przez powodów.

Nie ulega wątpliwości, że zebrany materiał dowodowy wykazał część przesłanek z art. 160 k.p.a., udowodnione bowiem zostało, że decyzja z dnia 26 lutego 1993 r. została wydana przez Wojewodę (...) z naruszeniem prawa, miała więc charakter bezprawny. Pierwsza z przesłanek uzasadniających powództwo oparte na powołanym przepisie została więc wykazana decyzją nadzorczą Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 19 kwietnia 2006 r. i w tym zakresie ustalenia i rozważania Sądu Okręgowego nie budzą wątpliwości. Zasadnicze zastrzeżenia budzi natomiast ocena okoliczności tej sprawy w części uzasadniającej przyjęcie, że wydanie wskazanej decyzji stanowiło źródło szkody doznanej przez powodów, uniemożliwiło bowiem uwzględnienie wniosków o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, z którymi powodowie wystąpili przed jej wydaniem. Sąd Apelacyjny nie podzielił tego stanowiska.

Nie ulega kwestii, że decyzja Wojewody (...) z dnia 26 lutego 1993 r. została wydana na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Miała charakter deklaratoryjny, stwierdzała bowiem nabycie przez Hutę (...) z mocy prawa oraz z dniem 5 grudnia 1990 r. użytkownika wieczystego działki nr (...), która stanowiąc własność Skarbu Państwa, pozostawała w zarządzie Huty (...), działającej jako przedsiębiorstwo państwowe. Nierozpoznanie wniosków dotyczących zwrotu działki nr (...), z którymi powodowie wystąpili przed wydaniem wskazanej decyzji, nie dawało podstawy do stwierdzenia, czy wydanie tej decyzji nie naruszało praw osób trzecich w znaczeniu przyjętym art. 2 ust. 1 powołanej ustawy, i powodowało, że decyzją nadzorczą Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 19 kwietnia 2006 r. decyzja uwłaszczeniowa z dnia

26 lutego 1990 r. została uznana za niezgodną z prawem, nie ulega bowiem kwestii, że jej wydanie powinno zostać poprzedzone uprzednim rozpoznaniem wniosków powodów dotyczących zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Brak jest jednak podstaw do przyjęcia, że zasadność wniosków z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. została przesądzona wydaniem oraz treścią powołanej decyzji nadzorczej z dnia 19 kwietnia 2006 r. W sytuacji, gdy ocena zasadności tych wniosków nie została przeprowadzona we właściwym postępowaniu administracyjnym, które zostało umorzone decyzją Prezydenta(...) W. z dnia 27 września 2006 r. ze względu na zbycie sporne działki na rzecz podmiotu trzeciego, zakres kognicji Sądu Okręgowego obejmował rozważanie zasadności wniosków powodów, wymagał jednak uwzględnienie wszystkich istotnych okoliczności. W pierwszej kolejności należało uwzględnić okoliczność, że decyzja Wojewody (...) z dnia 26 lutego 1993 r., mimo stwierdzenia jej niezgodności z prawem, nie została usunięta z obrotu, nie została bowiem unieważniona, zaś okoliczność jej wydania dawała postawę do przyjęcia, że z dniem 5 grudnia 1990 r. Huta (...) stała się użytkownikiem wieczystym działki nr (...) i zachowała to prawo aż do chwili jej zbycia na rzecz (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, czyli do dnia 1 czerwca 2005 r. Od dnia 5 grudnia 1990 r. wywłaszczona nieruchomość nie stanowiła więc własności Skarbu Państwa, ani(...) W. i nawet gdyby nie została zbyta na rzecz wskazanej spółki, na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. nie mogłaby zostać zwrócona na rzecz powodów, zaś odmienne stanowisko Sądu Okręgowego nie było uzasadnione. Mając na uwadze treść decyzji nadzorczej z dnia 19 kwietnia 2006 r., jak też przyczyny późniejszego umorzenia postępowania wywołanego wnioskami powodów o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, rozstrzygnięcie o zasadności powództwa opartego na art. 160 k.p.a. wymagało więc nie tylko stwierdzenia formalnej nieprawidłowości przy wydaniu przez Wojewodę (...) decyzji z dnia 26 lutego 1993 r., ale również rozważania merytorycznych podstaw jej wydania, w szczególności zbadania, czy powodom przysługiwały takie prawa w stosunku do działki nr (...), bez naruszenia których Huta (...) nie mogła nabyć prawa użytkowania wieczystego do spornej nieruchomości. Decydujące znaczenie miał więc stan prawny dotyczący praw do spornej działki, który występował w dniu 5 grudnia 1990 r., z tym bowiem dniem ustawodawca związał skutki wywołane wejściem w życie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r., istotnego znaczenia dla wyniku tej sprawy nie mogły więc mieć późniejsze zdarzenia, a w szczególności złożenie wniosków o zwrot wywłaszczonej nieruchomości na podstawie art. 69 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. Przyczyną uwzględnienia przez Sąd Okręgowy bezzasadnego powództwa było przeoczenie okoliczności dotyczących daty złożenia przez powodów wskazanych wniosków, w szczególności niedostrzeżenie, że przed dniem 5 grudnia 1990 r. powodowie nie skorzystali z takiej możliwości. Pierwszy wniosek A. K. został, jak trafnie ustalił Sąd Okręgowy, złożony w dniu 10 grudnia 1992 r., zaś wnioski późniejszych powodów zostały złożone w dniu 8 marca 1993 r., czyli po wydaniu przez Wojewodę (...) decyzji z dnia 26 lutego 1993 r. Niezależnie więc o oceny pozostałych przesłanej z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., wskazać należy, że zaniechanie wystąpienia przez któregokolwiek z powodów z wnioskiem o zwrot działki nr (...) przed dniem 5 grudnia 1990 r. uzasadniało przyjęcie, że na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. Huta (...) nabyła użytkowanie wieczyste tej działki, jak również że żaden z wniosków zgłoszonych przez powodów po ponad dwóch latach od wejścia w życie tej ustawy na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. nie zostałyby uwzględnione nawet gdyby decyzja z dnia 26 lutego 1993 r. nie została wydana przed ich rozpoznaniem, skutek wywołany art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. występował bowiem z mocy samego prawa, zaś decyzja uwłaszczeniowa miała charakter deklaratoryjny. Nawet więc gdyby przed 5 grudnia 1990 r. sporna działka stała się zbędna na cel określony w umowie zawartej przez J. K. (1) oraz Skarb Państwa w dniu 8 kwietnia 1975 r. w rozumieniu art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., zaniechanie wystąpienia przez powodów z koniecznym wnioskiem o zwrot tej nieruchomości powodowało, że z dniem 5 grudnia 1990 r. Huta (...) z mocy prawa nabywała prawo użytkowania wieczystego działki nr (...), która stanowiąc własność Skarbu Państwa, znajdowała się w trwałym jej zarządzie. Wskazane stanowisko zostało przyjęte przede wszystkim w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2000 r., III ZP 14/99, w której zostało przyjęte, że koniecznym warunkiem wyłączenia zastosowania art. 2 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 września 1990 r. w stosunku do takiej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji stanowiącej podstawę jej wywłaszczenia, stanowiło uprzednie złożenie wniosku dotyczącego zwrotu nieruchomości. Analogiczne stanowisko zostało przyjęte przez sądy administracyjne przy wykładni art. 69 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. W wyroku z dnia 28 maja 2010 r., I OSK 1067/09, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „ W rozumieniu art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, uwłaszczenie państwowych osób prawnych nie narusza praw tych osób trzecich, które o swe prawa nie wystąpiły zanim doszło do

uwłaszczenia<sup>(„)</sup>. Analogiczny pogląd Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w wyroku z dnia 31 sierpnia 2010 r., I OSK 1429/09. W wyroku z dnia 27 maja 2011 r., I Sa/Wa 58/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że „Niewykorzystanie nieruchomości na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej samo przez się nie stanowi przeszkody do uwłaszczenia, gdyż w myśl art. 69 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, obok wystąpienia przesłanki zbędności na cel wywłaszczenia, konieczne jest jeszcze złożenie wniosku o zwrot. Dopiero złożenie wniosku osób uprawnionych o zwrot ujawnia roszczenia osób trzecich w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>(„)</sup>. Analogiczne stanowisko przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 grudnia 1999 r., I Sa/Wa 1401/09, zgodnie z którym „Roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości funkcjonuje w obrocie prawnym dopiero od chwili złożenia wniosku o zwrot nieruchomości. Nie można mówić o pominięciu w postępowaniu uwłaszczeniowym prawa osoby trzeciej w postaci roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, jeśli żądanie zwrotu nie zostało zgłoszone<sup>(„)</sup>. W powołanym orzecznictwie wyrażana jest jednolita wykładnia art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r., która wykazuje, że z naruszeniem tych przepisów Sąd Okręgowy za uzasadnione uznał wnioski powodów o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, bezpodstawnie przyjął, że ich złożenie stanowiło przeszkodę nabycia przez Hutę (...), z mocy prawa, z dniem 5 grudnia 1990 r., użytkownika wieczystego działki nr (...), a w konsekwencji uwzględnione zostało powództwo o zasądzenie odszkodowania za szkodę, która nie została wywołana wydaniem decyzji z dnia 26 lutego 1993 r. Wprawdzie złożenie przez powodów wniosków o zwrot działki przed wydaniem wskazanej decyzji rodziło konieczność wstrzymania się przez Wojewodę (...) z wydaniem decyzji uwłaszczeniowej do czasu ich rozpoznania i było przyczyną stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji z dnia 26 lutego 1993 r., o tyle samo złożenie tych wniosków po dniu 5 grudnia 1990 r. uniemożliwiało ich uwzględnienie, niezależnie od tego, czy wywłaszczona nieruchomość stała się zbędna na cel określony w umowie podpisanej przez J. K. (1) w dniu 8 kwietnia 1975 r. Wniosek złożony po ponad dwóch latach od dnia 5 grudnia 1990 r. nie mógł stanowić przeszkody prawnej powstrzymującej wystąpienie skutku zachodzącego w podanej dacie z mocy samego prawa. Nie dostrzegając wskazanej zależności, Sąd Okręgowy z naruszeniem powołanych przepisów uznał, że wydanie decyzji z dnia 26 lutego 1993 r. było przyczyną szkody doznanej przez powodów, jak też że art. 160 k.p.a. uzasadnia jej naprawienie przez nałożenie stronie pozwanej obowiązku wypłacenia powodom odszkodowania w wysokości odpowiadającej wartości wywłaszczonej nieruchomości, pomniejszonej o zwaloryzowane świadczenie, które J. K. (1) otrzymał na podstawie powołanej umowy. Przyczyną nieodzyskania przez powodów działki nr (...), nawet gdyby pozostałe przesłanki zostały spełnione, nie była wadliwa decyzja Wojewody (...) z dnia 26 lutego 1993 r., lecz zaniechanie wystąpienia przez powodów z wnioskami dotyczącymi jej zwrotu przed dniem 5 grudnia 1990 r. Odmienne stanowisko Sądu Okręgowego nie zasługiwało na uwzględnienie.

Za zasadnością apelacji Skarbu Państwa dodatkowo przemawiał także zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. polegającego na nieuzasadnionym przyjęciu, że działka nr (...) stała się zbędna na cel określony przy jej wywłaszczeniu. Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko strony skarżącej i przyjął, że urządzenie na tej działce pracowniczych ogródków działkowych po wydaniu decyzji nadzorczej z dnia 19 września 1986 r., którą uchylona została decyzja zezwalająca na powstanie ogródków działkowych w strefie ochronnej Huty (...) na potrzeby jej pracowników, miało charakter samowolny, nie stanowiło działania funkcjonariuszy Skarbu Państwa, lecz osób trzecich, nie uzasadniało więc przyjęcia, że wywłaszczona nieruchomość nie została przeznaczona na cel określony przy jej wywłaszczeniu, ponieważ w prawnym znaczeniu nadal pozostawała częścią strefy ochronnej, która została ustanowiona na podstawie decyzji z dnia 3 grudnia 1964 r., uzupełnionej następnie decyzją z dnia 25 lutego 1971 r. Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 maja 1991 r., IV SA 374/91 i również uznał, że „Przez zbędność nieruchomości na cel wywłaszczenia należy rozumieć zbędność zarówno w sensie faktycznym, jak i w rozumieniu prawnym, to jest jako powstanie stanu prawnego, w którego świetle dana nieruchomość nie może być użyta na cel zamierzony<sup>(„)</sup>. Należy dodać, że z okoliczności tej sprawy nie wynika, aby po wywłaszczeniu zmieniło się prawne przeznaczenie działki nr (...), ponieważ w istotnym dla sprawy okresie strefa ochronna Huty (...) nie została zniesiona ani ograniczona, zaś wskazana działka nie znalazła się poza jej obszarem ani przed dniem 5 grudnia 1990 r., ani też zanim powodowie wystąpili w wnioskami o jej zwrot na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. Niezależnie więc od tego, że urządzone na niej były nielegalne ogródki

pracowników Huty (...), sporna działka nie stała się zbędna dla celu, ze względu na który została wywłaszczona umową z dnia 8 kwietnia 1975 r. Przeciwnie, nieprzerwana działalność Huty (...) tym bardziej uzasadniała podjęcie czynności mających na celu właściwe jej zagospodarowanie, ponieważ sporna działka stanowiła część strefy ochronnej, która spełniała istotną funkcję. Wywłaszczona nieruchomości, o zwrot której powodowie wystąpili, nie stała się więc zbędna na cel określony jako przyczyna jej nabycia przez Skarb Państwa od poprzednika prawnego powodów.

Podniesione argumenty uzasadniały zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie powództwa w części, w której zostało ono uwzględnione przez Sąd Okręgowy, jak również przez obciążenie powodów kosztami postępowania, które strona pozwana poniosła w postępowaniu przed Sądem Okręgowym. Na podstawie art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 99 i art. 108 § 1 k.p.c., zmieniając zaskarżony wyrok we wskazany sposób, Sąd Apelacyjny zasądził od powodów kwoty po 497,82 zł tytułem zwrotu kosztów sądowych poniesionych przez stronę pozwaną przed Sądem Okręgowym tytułem wynagrodzenia biegłego sądowego w łącznej kwocie 1493,64 zł, która została rozdzielona w równych częściach pomiędzy powodów, osobno powodowie zostali ponadto obciążeni kosztami zastępstwa wykonywanego przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, na rzecz której każdy z powodów został obciążony obowiązkiem zapłaty kwoty 2400 zł. Łączne wynagrodzenie Prokuratorii wyniosło 7200 zł, zostało więc uwzględnione w stawce minimalnej określonej w § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa nieopłaconych kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Uwzględnienie apelacji uzasadniało ponadto obciążenie powodów kosztami postępowania apelacyjnego, które były ograniczone na wynagrodzenia za udział w sprawie Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa. Na podstawie art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 99 i art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z § 12 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 6 pkt 7 powołanego rozporządzenia, w punkcie 2 wydanego wyroku Sąd Apelacyjny zasądził na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa od każdego z powodów kwoty po 1800 zł, zaś w ostatnim punkcie, na podstawie art. 102 k.p.c., odstąpił od obciążenia powodów nieuiszczoną opłatą od apelacji. Uwzględniona została sytuacja majątkowa powodów, która została wykazana w oświadczeniach złożonych przy wnioskach o zwolnienie powodów od kosztów oraz ustalone okoliczności sprawy, w tym wieloletnie zaniechanie rozpoznania wniosków powodów dotyczących zwrotu działki nr (...), jak również wydanie przez Wojewodę (...) decyzji z dnia 26 lutego 1993 r. z naruszeniem prawa.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie powołanych przepisów i art. 386 § 1 k.p.c., Sąd Apelacyjny orzekł, jak w sentencji.