

*Sygn. akt I ACa 546/13*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 6 listopada 2013 r.**

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

Przewodniczący: SSA Edyta Mroczek

Sędziowie: SA Edyta Jefimko (spr.)

SO del. Jan Wawrowski

Protokolant: ref. staż. Julia Murawska

po rozpoznaniu w dniu 6 listopada 2013 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa U. K.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 28 listopada 2012 r.

sygn. akt II C 160/11

**1. zmienia zaskarżony wyrok:**

**a. w pkt. I częściowo, w ten sposób, że zasądza od Skarbu Państwa – Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na rzecz U. K. kwotę 9 475 526 zł (dziewięć milionów czterysta siedemdziesiąt pięć tysięcy pięćset dwadzieścia sześć złotych) wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 28 listopada 2012 r. do dnia zapłaty;**

**b. w pkt. II w ten sposób, że zasądza od Skarbu Państwa – Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na rzecz U. K. kwotę 61 982,36 zł (sześćdziesiąt jeden tysięcy dziewięćset osiemdziesiąt dwa złote i trzydzieści sześć groszy) tytułem zwrotu kosztów procesu;**

**2. oddala apelację w pozostałej części;**

**3. zasądza od Skarbu Państwa – Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na rzecz U. K. kwotę 3 606 zł (trzy tysiące sześćset sześć złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego;**

**4. nakazuje ściągnąć na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Warszawie od U. K. z roszczenia zasądzonego w pkt. 1 lit. a kwotę 40 850 zł (czterdzieści tysięcy osiemset pięćdziesiąt złotych) tytułem części nieuiszczonej opłaty od apelacji;**

**5. obciąża pozostałą częścią nieuiszczonej opłaty od apelacji Skarb Państwa – Sąd Okręgowy w Warszawie.**

**IACa 546/13**

## UZASADNIENIE

Powódka U. K. ostatecznie domagała się zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwoty 16.693.622 zł. wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty, w tym odszkodowania dotyczącego działki ewidencyjnej nr (...) w kwocie 6.564.047 zł., zaś odnośnie działek nr (...) w kwocie 10.129.575 zł. za szkodę rzeczywistą wyrządzoną przez wydanie wadliwego orzeczenia Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 21 maja 1956 r., utrzymanego w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości położonej przy ul. (...) w W., oznaczonego hip. nr (...). Dochodzona kwota stanowi wartość prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości, obecnie działki ewidencyjnej nr (...) z obrębem(...) o powierzchni 935 m<sup>(2)</sup> oraz różnicę wartości w prawie użytkowania wieczystego do nieruchomości stanowiącej obecnie działki ewidencyjne nr (...) z obrębem(...) o łącznej powierzchni 1.945 m<sup>(2)</sup>, które straciły na wartości z powodu niemożliwości ich zabudowy.

Pozwany Skarb Państwa – Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wniósł o oddalenie powództwa w całości, podnosząc zarzut przedawnienia całego roszczenia, a w szczególności dotyczącego zapłaty odszkodowania za działkę ewidencyjną nr (...) o powierzchni 1.386 m<sup>2</sup> wskazując, że wniosek o zawezwanie do próby ugodowej nie dotyczył tej działki. Ponadto pozwany wskazał, że ewentualne odszkodowanie powinno być pomniejszone o wartość robót rozbiórkowo – zabezpieczających dokonanych ze środków Skarbu Państwa. Pozwany podniósł zarzut braku związku przyczynowego pomiędzy szkodą a orzeczeniem administracyjnym, gdyż zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, obowiązującej w chwili wydawania ostatecznej decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej, organ mógł odmówić ustanowienia prawa własności czasowej, gdy nieruchomość była niezbędna na cele publiczne ( istniały podstawy do wywłaszczenia poprzedników prawnych powódki).

**Zaskarżonym wyrokiem** z dnia 28 listopada 2012 r. wydanym w sprawie z powództwa U. K. skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

o zapłatę - Sąd Okręgowy w Warszawie :

I. oddalił powództwo;

II. zasądził od U. K. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7.200 zł, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

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

Własność nieruchomości oznaczonej hip. nr (...), położonej przy ul. (...) w W. przysługiwała S. i H. małżonkom P. w równych częściach niepodzielnie. Nieruchomość jest położona na obszarze objętym działaniem dekretu (...), czyli dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) /Dz. U. Nr 50, poz. 279, ze zm./ .Powódka jest jedyną spadkobierczynią właścicieli nieruchomości. W dniu 16 grudnia 1947 r. H. P. złożyła wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości, na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. . Orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w(...) W. z dnia 21 maja 1956 r. odmówiono S. i H. małżonkom P. ustanowienia prawa własności czasowej do nieruchomości przy ul. (...) w W., hip. nr (...), stwierdzając, że wszystkie budynki znajdujące się na powyższym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa, uzasadniając odmowę przeznaczeniem terenu w planie zagospodarowania przestrzennego pod

budownictwo mieszkaniowe w zarządzie państwowym .Decyzją z dnia 10 grudnia 1959 r. Ministerstwo Gospodarki Komunalnej zatwierdziło orzeczenie Prezydium Rady Narodowej w(...) W. z dnia 21 maja 1956 r. o odmowie przyznania prawa własności czasowej do nieruchomości przy ul. (...) w W., uzasadniając to faktem, że przedmiotowy grunt jest przeznaczony w planie zagospodarowania pod inwestycje realizowane przez państwo (budowa szkoły) i dalsze korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie jest możliwe .Decyzją z dnia 27 czerwca 2001 r. Prezes Mieszkalnictwa i (...) Miast odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r., utrzymującej w mocy orzeczenie Prezydium Rady Narodowej(...). W. z dnia 21 maja 1956 r. odmawiające byłym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości, uznając, iż decyzją tą nie naruszono prawa w sposób rażący. Powyższa decyzja została utrzymana w mocy decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 30 sierpnia 2001 r. Wyrokiem z dnia 5 czerwca 2003 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę B. P. na powyższą decyzję. W wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej, wyrokiem z dnia 4 marca 2005 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania wskazując, że nie odnaleziono planu zagospodarowania przestrzennego, który by przewidywał na przedmiotowym terenie inwestycję w postaci budowy szkoły, zaś organ nadzoru nie ustalił, czy taki plan był uchwalony i obowiązywał w dacie wydania decyzji i czy obejmował przedmiotową nieruchomość. W uzasadnieniu wskazano, że organ nadzorczy powinien ustalić, jaki plan zagospodarowania przestrzennego obowiązywał dla tej nieruchomości, a w dalszej kolejności ustalić prawidłowość i podstawy wydania decyzji lokalizacyjnej z dnia 20 maja 1959 r. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 14 października 2005 r. uchylił decyzje Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 27 czerwca 2001 r. i z dnia 30 sierpnia 2001 r. o odmowie stwierdzenia nieważności orzeczeń z dnia 21 maja 1956 r. i z dnia 11 grudnia 1959 r., wskazując , że nieuprawnione było dokonywanie oceny legalności decyzji wydanych w trybie art. 7 ust. 2 dekretu (...) w aspekcie istnienia przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a. w oparciu o przepis art. 51 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, gdyż są to dwie odmiennie regulacje. Pierwszy z wymienionych przepisów nakazywał wydanie decyzji pozytywnej w przypadku spełnienia przesłanek w nim wymienionych, zaś drugi pozostawiał możliwość odmowy przyznania prawa własności czasowej uznaniu organu. Odmienność tych regulacji prawnych sprawia, że różnić się będą postępowania prowadzone w tych sprawach, jak również wydane decyzje i uzasadnienia. Przede wszystkim odmowa przyznania własności czasowej nastąpiła w oparciu o przepisy dekretu (...) i tylko w świetle tych przepisów materialnych winny być oceniane w postępowaniu nadzorczym decyzje w tym przedmiocie wydane. Po ponownym rozpoznaniu sprawy, decyzją z dnia 13 czerwca 2007 r., Minister Budownictwa stwierdził nieważność decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r. oraz utrzymanego w mocy orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 21 maja 1956 r. odmawiającym byłym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości, wskazując, że wydając przedmiotowe decyzje organy nie ustaliły przeznaczenia nieruchomości w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie w decyzji wskazano, że w dacie wydawania wadliwych decyzji obowiązywał Ogólny Plan Zabudowania (...) W. zatwierdzony przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., który dla przedmiotowej nieruchomości przewidywał zabudowę zwartą, 4-kondygnacyjną. Odpis decyzji pełnomocnik U. K. otrzymał w dniu 21 czerwca 2007 r. Decyzją z dnia 26 listopada 2008 r. Prezydent (...). W. ustanowił na rzecz U. K. prawo użytkowania wieczystego na 99 lat do niezabudowanego gruntu o powierzchni 559 m<sup>(2)</sup> położonego przy ul. (...) w W., stanowiącego działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu(...) dla którego urządzona jest księga wieczysta nr (...) oraz do gruntu o powierzchni 1.386 m<sup>(2)</sup> położonego przy ul. (...) w W., stanowiącego działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...), dla którego jest urządzona księga wieczysta nr (...). Decyzją z dnia 28 września 2009 r. Prezydent (...) W. odmówił U. K. przyznania prawa użytkowania wieczystego do części gruntu o powierzchni 935 m<sup>(2)</sup> położonego przy dawnej ul. (...) w W., oznaczonej hip. nr (...), stanowiącej obecnie część działki ewidencyjnej nr (...) z obrębu (...), dla której urządzona jest księga wieczysta nr (...). Odmowa nastąpiła z uwagi na fakt zabudowania części nieruchomości budynkiem szkoły i niemożliwością wydzielenia części tego budynku wraz z gruntem. W decyzji rozpoznano również odmownie wnioski o przyznanie nieruchomości zamiennej .Na skutek odwołania U. K. od powyższej decyzji, decyzją z dnia 14 grudnia 2010 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. utrzymało w mocy decyzję Prezydenta (...) W. z dnia 28 września 2009 r. Wnioskiem złożonym do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie w dniu 15 czerwca 2010 r. U. K. zawezwała Skarb Państwa – Wojewodę (...) i (...) W.

do próby ugodowej, wnosząc o zasądzenie solidarnie od przeciwników na jej rzecz kwoty 10.000.000 zł., tytułem naprawienia szkody wyrządzonej w związku z wydaniem wadliwego orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w (...). W. z dnia 21 maja 1956 r., utrzymanego w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r. – w części obejmującej działkę ewidencyjną nr (...) z obrębem (...) o powierzchni 935 m<sup>(2)</sup> oraz kwoty 5.000.000 zł. w części obejmującej działkę ewidencyjną nr (...) z obrębem(...) o powierzchni 559 m<sup>(2)</sup>. Do zawarcia ugody przed Sądem z powodu braku porozumienia stron nie doszło. Wnioskiem złożonym w dniu 15 czerwca 2010 r. U. K. wystąpiła do Ministra Infrastruktury o przyznanie odszkodowania, na podstawie art. 160 k.p.a., w wysokości łącznej 15.000.000 zł., uzasadniając wniosek tak samo jak wniosek o zawezwanie do próby ugodowej. Postanowieniem z dnia 28 lipca 2010 r. Minister Infrastruktury zwrócił wniosek o przyznanie odszkodowania, wskazując, że po zmianie przepisów dochodzenie odszkodowania powinno być realizowane przed właściwym sądem powszechnym. Na gruncie nieruchomości położonej przy ul. (...) w W., oznaczonej hip. nr (...) znajdował się 4-kondygnacyjny murowany, frontowy budynek oraz 9 oficyn. W wyniku działań wojennych budynki znajdujące się na przedmiotowej nieruchomości zostały zniszczone. Podanie H. P. z dnia 13 maja 1960 r. o zezwolenie na rozbiórkę fragmentów budynków zostało załatwione odmownie pismem Prezydium Rady Narodowej w(...) W. z dnia 22 czerwca 1961 r. W dniu 20 maja 1959 r. wydano zaświadczenie o lokalizacji szczegółowej nr(...), którym zatwierdzono lokalizację szczegółową szkoły na terenie położonym przy ul. (...). W dniu 12 marca 1960 r. wydano zaświadczenie o lokalizacji szczegółowej czasowej nr (...), w którym zatwierdzono lokalizację szczegółową na okres do końca 1961 r. urzędzenia dojazdu i zaplecza gospodarczego szkoły i budynków mieszkalnych przy ul. (...). Teren wskazany w obydwu decyzjach lokalizacyjnych wchodził w skład nieruchomości hipotecznej nr (...). Na przedmiotowym gruncie wybudowano w latach 60-tych z przekroczeniem granic nieruchomości hipotecznych budynek szkoły na podstawie decyzji o lokalizacji szczegółowej z dnia 20 maja 1959 r. Natomiast pozostała część nieruchomości hipotecznej była wykorzystywana na drogę dojazdową do szkoły. Obecnie w zakresie części nieruchomości zwróconej spadkobiercy byłych właścicieli nieruchomość jest wykorzystywana na parking. Wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej przy ul. (...) w W., oznaczonej hip. nr (...), w części stanowiącej obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z obrębem (...), o powierzchni 935 m<sup>(2)</sup>, według stanu nieruchomości na dzień 21 maja 1956 r. i według cen obecnych wynosi 6.564.047 zł., zaś różnica wartości części dawnej nieruchomości oznaczonej hip. nr (...), w części stanowiącej obecnie działki ewidencyjne nr (...) z obrębem (...) o powierzchni 1.945 m<sup>(2)</sup>, wynikająca z możliwości ich zabudowy na dzień 21 maja 1956 r. i na dzień 26 listopada 2008 r. wynosi 10.129.575 zł. Aktem notarialnym z dnia 27 października 2009 r. U. K. w formie ugody oddała nieruchomość przy ul. (...) w W., stanowiącą działkę ewidencyjną nr (...) z obrębem (...) o powierzchni 1.386 m<sup>(2)</sup>, KW nr (...), w dzierżawę spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z przeznaczeniem na parking, w której spółka zobowiązała się do zapłaty czynszu miesięcznego w wysokości 4.000 zł.

Stan faktyczny sprawy nie był sporny pomiędzy stronami, przy czym został ustalony przez Sąd Okręgowy na podstawie dowodów z dokumentów oraz opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego A. Z. . Na rozprawie w dniu 14 listopada 2012 r. Sąd oddalił wniosek pozwanego o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność wyceny odszkodowania przy uwzględnieniu wyłączenia nieruchomości oraz oszacowania wartości robót rozbiórkowo – zabezpieczających, uznając ten dowód za nieprzydatny do rozstrzygnięcia roszczenia dochodzonego pozwem.

Sąd Okręgowy oddalił powództwo, uznając je w całości za bezzasadne.

Podstawę prawną roszczeń powódki stanowił art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Podstawą i warunkiem zastosowania art. 160 k.pa. jest stwierdzenie nieważności decyzji lub stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa. Decyzją z dnia 13 czerwca 2007 r. Minister Budownictwa stwierdził nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej (...). W. z dnia 21 maja 1956 r. i utrzymującej w mocy to orzeczenie decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r., odmawiającym dotychczasowym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do gruntu przedmiotowej nieruchomości. Przy czym odpis decyzji z dnia 13 czerwca 2007 r. pełnomocnik powódki otrzymał w dniu 21 czerwca 2007 r. Powódka złożyła wniosek o zawezwanie pozwanego Skarbu Państwa do próby ugodowej w dniu 15 czerwca 2010 r. i w tym samym dniu złożyła wniosek do Ministra Infrastruktury o zapłatę odszkodowania.

Natomiast pozew został złożony w dniu 17 lutego 2011 r. U. K. złożyła zatem wniosek o zavezwanie do próby ugodowej, a następnie po przerwaniu biegu terminu przedawnienia tym wnioskiem, pozew, przed upływem 3-letniego terminu przedawnienia, określonego w art. 160§ 6 k.p.a. Wniosek o zavezwanie do próby ugodowej nie obejmował jednak działki ewidencyjnej nr (...). W zakresie tego żądania powódka złożyła pozew z uchybieniem 3-letniego terminu, licząc od daty doręczenia odpisu decyzji nadzorczej. Zdaniem Sądu Okręgowego, nie doszło również w tym zakresie do przedawnienia roszczenia, a nawet gdyby uznać, że doszło do upływu terminu przedawnienia, to podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia stanowiłby nadużycie prawa sprzeczne z zasadami współżycia społecznego- art. 5 k.c. Sąd Okręgowy podzielił pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 19 stycznia 2000 r., sygn.: I CKN 1038/1998 , Lex nr 50827, że nie ma podstaw do korygowania wyników wykładni gramatycznej art. 160 § 1 k.p.a. i przyjęcia, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji wyłączona jest możliwość wyboru sposobu odszkodowania przez żądanie restytucji naturalnej. Jeżeli poszkodowany wybrał restytucję naturalną, a następnie zmienia żądanie na świadczenie pieniężne, to pierwsza czynność przerywa bieg przedawnienia w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Domaganie się restytucji naturalnej jest bowiem tym samym odszkodowaniem, dochodzonym jedynie w innej formie. Po stwierdzeniu nieważności wadliwej decyzji, strona ma prawo oczekiwać na wydanie pozytywnej decyzji dotyczącej ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości ze stwierdzeniem, że budynek pozostaje jej własnością. Gdyby restytucja naturalna była co do zasady niemożliwa w danej sprawie, organ wydałby decyzję stwierdzającą wydanie wadliwej decyzji z naruszeniem prawa, a nie stwierdzał jej nieważność. Strona ma prawo żądać przywrócenia stanu sprzed naruszenia. Nieracjonalnym jest przyjęcie koncepcji, zgodnie z którą równolegle z toczącym się postępowaniem administracyjnym w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, strona musiałaby występować także o wydanie decyzji w przedmiocie przyznania odszkodowania pieniężnego, głównie po to, aby zapobiec późniejszemu podniesieniu zarzutu przedawnienia. Stwierdzenie nieważności decyzji oznacza, że decyzja taka zostaje wyeliminowana z obrotu prawnego ex tunc, czyli tak jakby decyzji takiej nie było. Pozostaje zatem do rozpoznania wniosek z dnia 16 grudnia 1947 r. o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego). Do czasu rozpoznania tego wniosku strona nie wie, czy, a jeśli tak, to jaka szkoda powstała po jej stronie w związku z wydaniem nieważnych decyzji z 1959 r. Dopiero decyzją z dnia 26 listopada 2008 r. Prezydent (...) W. rozpoznał wniosek z dnia 16 grudnia 1947 r. i ustanowił na rzecz U. K. prawo użytkowania wieczystego do gruntu położonego przy ul. (...) w W., stanowiącego działki ewidencyjne nr (...). Jeszcze późniejszą decyzją z dnia 28 września 2009 r. Prezydent(...) W. odmówił U. K. przyznania prawa użytkowania wieczystego do części gruntu stanowiącego obecnie część działki ewidencyjnej nr (...). Dopiero zatem z chwilą wydania obu decyzji przez Prezydenta(...) W. powódka poznała rozmiar powstałej szkody, w szczególności co do działki ewidencyjnej nr (...). Dowiedziała się bowiem, że ustanowiono na jej rzecz prawo użytkowania wieczystego tylko do części nieruchomości stanowiącej dawną nieruchomość hipoteczną, zaś tak otrzymane prawo wiąże się z ograniczeniami z korzystania z nieruchomości, w tym ograniczeniami związanymi z niemożliwością zabudowy działki. Z chwilą zatem powzięcia wiadomości o rozmiarach szkody stało się możliwe żądanie zasądzenia odszkodowania pieniężnego. Pozew o zapłatę odszkodowania pieniężnego powódka złożyła w dniu 17 lutego 2011 r., a zatem kilka miesięcy od daty otrzymania decyzji dotyczących ustanowienia i odmowy ustanowienia na jej rzecz prawa użytkowania wieczystego. Nawet gdyby uznać, że nastąpiło przedawnienie, to nie było ono rezultatem zaniedbania strony w dochodzeniu jej praw , zaś podniesienie zarzutu przedawnienia w takiej sytuacji jest nadużyciem prawa, sprzecznym z art. 5 k.c. Trudno bowiem uznać za uzasadnione, żeby strona jednocześnie domagała się zasądzenia odszkodowania pieniężnego i zwrotu nieruchomości w naturze. Należać się bowiem może tylko jedno odszkodowanie: w naturze lub w pieniądzu. Strona wybierając restytucję naturalną, przed wydaniem decyzji nie wie, jak zostanie rozpoznany jej wniosek i czy powinna w związku z tym złożyć kolejny wniosek, o odszkodowanie pieniężne. Wskazać również należy w tym kontekście na niejednolitą praktykę sądów powszechnych w tym zakresie. W wielu wypadkach sądy przyjmowały, że powództwo o zapłatę odszkodowania wytoczone przed rozpoznaniem wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego jest przedwcześnie, a zatem niezasadne i podlegające oddaleniu. Trudno zatem narażać w takiej sytuacji stronę na konieczność poniesienia kosztów związanych z postępowaniem sądowym, gdy strona czeka z wniesieniem pozwu na wynik postępowania administracyjnego i rozpoznanie jej wniosku o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Z tych względów Sąd Okręgowy uznał, że roszczenie dochodzone pozwem nie jest przedawnione, a nawet gdyby w

części było przedawnione, to podniesienie zarzutu przedawnienia stanowiło nadużycie prawa, sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, a zatem nie zasługujące na uwzględnienie.

Powództwo nie było jednak zasadne z uwagi na brak istnienia związku przyczynowego pomiędzy wydaniem wadliwych decyzji a poniesioną przez powódkę szkodą. Stwierdzenie nieważności decyzji lub stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa przesądza w zasadzie o bezprawności, natomiast rolą strony jest wykazanie istnienia pozostałych przesłanek uzasadniających odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego, w postaci istnienia szkody, jej wysokości i normalnego związku przyczynowego, między wadliwą decyzją a wskazaną szkodą. Ciężar dowodu w tym zakresie, zgodnie z ogólną regułą wyrażoną w art. 6 k.c., spoczywa na stronie dochodzącej odszkodowania. Powódka powinna więc wykazać, że w dniu 21 maja 1956 r., a przede wszystkim w dniu 11 grudnia 1959 r., czyli w dacie rozpoznawania wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej, w szczególności przez organ II instancji, zostałyby wydane orzeczenia pozytywne dla powódki, czyli ustanawiające na rzecz jej poprzedników prawnych prawo własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości, gdyż spełniali przesłanki do ustanowienia tego prawa i jedynie fakt, że organ administracyjny naruszył przepisy prawa spowodował, że zapadła decyzja odmowna. Zdaniem Sądu, powódka wykazała, że wniosek z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o przyznanie prawa własności czasowej został złożony przez jej poprzedników prawnych w ustawowym terminie i w sposób prawidłowy. Sąd rozpoznając sprawę o odszkodowanie na podstawie art. 160 k.p.a., był związany decyzją z dnia 13 czerwca 2007 r., którą Minister Budownictwa stwierdził nieważność orzeczenia Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r. oraz orzeczenia Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 21 maja 1956 r. odmawiającym byłym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości. W uzasadnieniu decyzji nadzorczej wskazano, że wydając przedmiotowe decyzje organy nie ustaliły przeznaczenia nieruchomości w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie w decyzji nadzorczej stwierdzono, że w dacie wydawania wadliwych decyzji obowiązywał Ogólny Plan Zabudowania (...) W. zatwierdzony przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r., który dla przedmiotowej nieruchomości przewidywał zabudowę zwartą, 4-kondygnacyjną. Ustaleń powyższych nie kwestionowała strona pozwana. W tej sytuacji brak było podstaw do przyjęcia, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowych właścicieli nie dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu w planie zabudowy, a tym samym stwierdzić należało, że zostały spełnione pozytywne przesłanki do ustanowienia prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości na podstawie art. 7 dekretu (...). Ponadto organ nadzorczy stwierdził nieważność obu orzeczeń administracyjnych tylko z tego powodu, że organy nie ustaliły, czy zgodnie z planem zagospodarowania dotychczasowy właściciel może korzystać z nieruchomości, czyli Minister Budownictwa dokonywał oceny jedynie pod kątem zgodności z prawem wydania decyzji odmownej na podstawie art. 7 dekretu (...). Nie badał natomiast poprawności wydanych orzeczeń w odniesieniu do art. 51 ust. 2 ustawy wywłaszczeniowej. W uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 października 2005 r., którym Sąd uchylił decyzje Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 27 czerwca 2001 r. i z dnia 30 sierpnia 2001 r. o odmowie stwierdzenia nieważności orzeczeń z dnia 21 maja 1956 r. i z dnia 11 grudnia 1959 r., WSA wskazał, w ślad za poprzednim wyrokiem wydanym w tej sprawie przez NSA, że nieuprawnione było dokonywanie oceny legalności decyzji wydanych w trybie art. 7 ust. 2 dekretu (...) w aspekcie istnienia przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a. w oparciu o przepis art. 51 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, gdyż są to dwie odmiennie regulacje. Odmienność tych regulacji prawnych sprawia, że różnić się będą postępowania prowadzone w tych sprawach, jak również wydane decyzje i uzasadnienia. Sąd wskazał, że odmowa przyznania własności czasowej nastąpiła w oparciu o przepisy dekretu (...) i tylko w świetle tych przepisów materialnych winny być oceniane w postępowaniu nadzorczym decyzje w tym przedmiocie wydane. Innymi słowy, sądy administracyjne oraz organ nadzorczy stwierdzający nieważność decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej, badały zgodność z prawem decyzji z 1956 i 1959 r. tylko w odniesieniu do przesłanek z art. 7 dekretu (...). Uznały bowiem, że organy administracyjne wydając decyzje z dnia 21 maja 1956 r. i z dnia 11 grudnia 1959 r. uzasadniły je brakiem spełnienia przez byłych właścicieli przesłanek zawartych w art. 7 dekretu (...). W dacie wydawania decyzji przez organ II-giej instancji – Ministerstwo Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r., obowiązywała już ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. Nr 17, poz. 70). Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (w wersji obowiązującej w dacie wydawania decyzji z dnia 11 grudnia 1959 r.), poprzedniemu właścicielowi gruntu, który na podstawie dekretu z dnia 26 października

1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279) przeszedł na własność Państwa, może być odmówione prawo własności czasowej tego gruntu, stosownie do przepisów tego dekretu niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 7 ust. 2 tego dekretu, także ze względu na cele określone w art. 3 niniejszej ustawy. Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. wprowadzała zatem istotne zmiany w sytuacji byłych właścicieli gruntów (...). Wprowadzała możliwość odmowy ustanowienia prawa własności czasowej, oprócz przesłanek wymienionych w art. 7 dekretu (...), także w przypadku, gdy nieruchomości była niezbędna między innymi na cele użyteczności publicznej. Wydając decyzje dnia 21 maja 1956 r., a także z dnia 11 grudnia 1959 r. o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej, organy administracyjne nie powoływały się na przesłanki z art. 51 ust. 1 ustawy wywłaszczeniowej. W dacie wydawania decyzji przez organ I-ej instancji ustawa ta jeszcze nie obowiązywała, natomiast organ II-giej instancji powołał się na niespełnienie przesłanek z art. 7 dekretu (...), co jego zdaniem, było wystarczającą przesłanką wydania decyzji odmownej. Skoro jednak podstawy wydania decyzji odmownej na podstawie art. 7 dekretu (...) okazały się nieprawidłowe, należało rozpoznać inne podstawy, które mogły być uzasadnieniem do wydania decyzji w przedmiocie rozpoznania wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej. Tym bardziej należy przeprowadzić takie rozważania, skoro w rzeczywistości na gruncie przedmiotowej nieruchomości zrealizowano budowę szkoły, co stanowi cel użyteczności publicznej. Przepis art. 51 ust. 1 w zw. z art. 3 ustawy wywłaszczeniowej nie precyzuje żadnych dalszych przesłanek do odmowy ustanowienia prawa własności czasowej oprócz tego, żeby nieruchomości była ubiegającemu się o wywłaszczenie niezbędna na cele użyteczności publicznej. Przepis powyższy ma charakter uznaniowy. Stwierdzić jednak należy, że skoro na nieruchomości zrealizowano w rzeczywistości budowę szkoły i szkoła jest położona w obrębie osiedla mieszkaniowego, to budowa ta została uznana za niezbędną, a szkoła stanowi jednocześnie cel użyteczności publicznej. Wskazać ponadto należy, że w dniu 20 maja 1959 r. wydano zaświadczenie o lokalizacji szczegółowej nr (...), którym zatwierdzono lokalizację szczegółową szkoły na terenie położonym przy ul. (...). Zaświadczenie o lokalizacji szczegółowej jest natomiast dowodem zatwierdzenia lokalizacji szczegółowej, zgodnie z § 18 zarządzenia Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów i Prezesa Komitetu do Spraw Urbanistyki i Architektury z dnia 29 lipca 1957 r. Przepisy o lokalizacji inwestycji (M.P. Nr 67, poz. 408 z 1957 r.). Zgodnie z § 1 pkt 2 uchwały nr 270 Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1957 r. w sprawie lokalizacji inwestycji (M.P. Nr 67, poz. 407), jednostki gospodarki uspołecznionej obowiązane są uzyskać decyzję o lokalizacji szczegółowej dla inwestycji budowlanych określającą teren, na którym inwestycja ma być wykonana, z podaniem granic, powierzchni oraz w miarę potrzeby ustalającą urbanistyczno – architektoniczne i budowlane warunki, które mają być spełnione przy jej realizacji. W sprawie zostało więc wykazane, że została wydana decyzja o lokalizacji szczegółowej na budowę szkoły, przy czym ważność tej decyzji nie została podważona w żadnym postępowaniu. Uznać zatem należało, że gdyby organ wydał prawidłową decyzję, byłaby to decyzja odmawiająca ustanowienia prawa własności czasowej na rzecz poprzedników prawnych powódki, ale nie na podstawie art. 7 dekretu (...), lecz na podstawie art. 51 ust. 1 w zw. z art. 3 ustawy wywłaszczeniowej. W konsekwencji zachodzi brak związku przyczynowego pomiędzy wydaniem wadliwych orzeczeń z dnia 21 maja 1956 r. i z dnia 11 grudnia 1959 r. a powstaniem szkody w postaci utraty prawa własności czasowej (obecnie prawa użytkowania wieczystego). Wprawdzie decyzją lokalizacyjną była objęta tylko część nieruchomości hipotecznej i tylko na części nieruchomości została zrealizowana budowa szkoły. Jednak pozostałą część nieruchomości zwrócono powódce decyzją Prezydenta(...) W.. W zakresie tej części nieruchomości, stanowiącej obecnie działki ewidencyjne nr (...), powódka dochodziła odszkodowania stanowiącego różnicę wartości nieruchomości spowodowanej niemożliwością jej zabudowy. W tym zakresie stwierdzić należy, że sytuacja powódki nie zmieniła się, gdyż tę część nieruchomości, co do której decyzją z dnia 26 listopada 2008 r. Prezydent (...) W. ustanowił prawo użytkowania wieczystego, poprzednicy prawni powódki otrzymaliby, w przypadku wydania prawidłowej decyzji, w dacie 11 grudnia 1959 r. Również wówczas byłyby ograniczone możliwości zabudowy tak wydzielonej części nieruchomości, a zatem fakt stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 21 maja 1956 r. i z dnia 11 grudnia 1959 r. nie spowodował powstania szkody po stronie powódki. Z tych wszystkich względów Sąd uznał, że powódka nie wykazała związku przyczynowego pomiędzy wydaniem nieważnych decyzji a poniesioną przez siebie szkodą, gdyż pomimo powołania się przez organy administracyjne na nieprawidłowe przyczyny i podstawy wydania decyzji o odmowie ustanowienia prawa własności czasowej, wnioski poprzedników prawnych powódki o ustanowienie prawa własności czasowej podlegał oddaleniu, gdyż nieruchomości była niezbędna na cele użyteczności publicznej.

Zostało to wykazane wydaniem decyzji o lokalizacji szczegółowej, a przede wszystkim faktem zrealizowania budowy szkoły.

**Apelację** od powyższego wyroku złożyła powódka, zaskarżając go w całości na podstawie następujących zarzutów:

I. naruszenia przepisów prawa procesowego tj.

1. art. 2 § 3 k.p.c. w związku z art. 15 i 16 k.p.a. poprzez naruszenie zasady związania sądu powszechnego ostateczną decyzją administracyjną w postaci decyzji nadzorczej Ministra Budownictwa z dnia 13 czerwca 2007 r., stwierdzającej wydanie z rażącym naruszeniem prawa wadliwej decyzji Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r i ustalenie w toku postępowania sądowego braku wadliwości nieważnej decyzji administracyjnej Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r. w zakresie odmówienia poprzednikowi prawnemu powódki ustanowienia prawa użytkownika wieczystego nieruchomości przy ul. (...) w W.,

2. art. 2 § 1 k.p.c. poprzez naruszenie zasady rozgraniczenia drogi administracyjnej i sądowej oraz przeprowadzenie przez sąd I instancji hipotetycznego postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności wadliwej decyzji dekretowej oraz postępowania administracyjnego w przedmiocie rozpoznania wniosku dekretowego o ustanowienia prawa użytkownika wieczystego gruntu nieruchomości przy ul. (...) w W.,

3. art. 233 § 1 k.p.c. oraz 244 § 1 k.p.c. poprzez naruszenie zasady swobodnej oceny dowodów i błędne uznanie decyzji nadzorczej Ministra Budownictwa z dnia 13 czerwca 2007 r. jako dowodu podlegającego swobodnej ocenie dowodów przez sąd powszechny,

4. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez naruszenie zasady swobodnej oceny dowodów i błędne uznanie, że decyzja o lokalizacji szczegółowej oraz fakt wybudowania szkoły na nieruchomości przy ul. (...) w W., stanowi potwierdzenie niezbędności nieruchomości na cele użyteczności publicznej.

II. naruszenia przepisów prawa materialnego tj.

1. art. 361 § 1 kodeksu cywilnego w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) w związku z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. poprzez błędne zastosowanie i przyjęcie braku związku przyczynowego pomiędzy szkodą powódki polegającą na:

a. pozbawieniu praw do nieruchomości (...) przy ul. (...) nr hip. (...) w części obejmującej obecnie działkę ewidencyjną nr (...) w obrębie (...) o powierzchni 935 m<sup>2</sup>,

b. pogorszeniu i utracie wartości nieruchomości (...) przy ul. (...) nr hip. (...) w części obejmującej obecnie działki ewidencyjne nr (...) w obrębie (...) o łącznej powierzchni 1945 m<sup>2</sup>,

a nieważnym orzeczeniem administracyjnym Prezydium Rady Narodowej (...). W. z dnia 21 maja 1956 r. nr (...) utrzymanym w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r. nr MT (...), odmawiającym przyznania prawa własności czasowej do gruntu przedmiotowej nieruchomości;

2. art. 7 ust 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze(...) oraz art. 51 ust. 1 w związku, art. 3 nieobowiązującej ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości poprzez błędne zastosowanie i przyjęcie, że podstawą odmowy ustanowienia prawa użytkownika wieczystego gruntu nieruchomości przy ul. (...) w W. mogła być niezbędność nieruchomości na cele użyteczności publicznej,

3. art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy oraz art. 51 ust. 1 w związku z art. 3 nieobowiązującej ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości poprzez błędne zastosowanie i przyjęcie niezbędności nieruchomości przy ul. (...) w W. na cele użyteczności publicznej w postaci szkoły oraz przyjęcie, że przeznaczenie nieruchomości na cele użyteczności publicznej świadczy o wyłącznej domenie Państwa na organizowanie i prowadzenie takiej działalności



na nieruchomości oraz przyjęcie możliwości prowadzenia takiej inwestycji jedynie na nieruchomości, w stosunku do której prawa rzeczowe przysługiwały Państwu bądź innemu podmiotowi publicznemu i wykluczeniu możliwości prowadzenia takiej działalności na nieruchomości prywatnej,

4. art. 51 ust. 1 w związku z art. 3 nieobowiązującej ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości poprzez jego zastosowanie, mimo że przepisy przedmiotowej ustawy nie obowiązywały w dacie wydania zaskarżonego wyroku, jak również w dacie wydania decyzji nadzorczej przez Ministra Budownictwa z dnia 13 czerwca 2007 r., mającej charakter prejudykatu w niniejszym postępowaniu sądowym.

5. art. 160 k.p.a. w związku z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) poprzez błędne zastosowanie prowadzące do uznania, że decyzja nadzorcza, stwierdzająca nieważność wadliwej odmownej decyzji dekretowej w całości, nie przesądza w sposób wiążący dla sądu powszechnego o bezprawności tej wadliwej decyzji dekretowej.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżąca wniosła o :

-zmianę zaskarżonego wyroku w całości i zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na rzecz powódki odszkodowania w kwocie 16.693.622 złotych z odsetkami ustawowymi od dnia następnego po dniu wydania wyroku do dnia zapłaty z tytułu szkody rzeczywistej, jaką poniosła powódka w związku z wydaniem wadliwego orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej (...) W. z dnia 21 maja 1956 r. nr (...), utrzymanego w mocy decyzją Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r. nr (...), odmawiającego przyznania prawa własności czasowej do gruntu przedmiotowej nieruchomości, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie Wydziałowi II Cywilnemu.

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

Apelacja jest częściowo uzasadniona.

Apelacja pełna cum beneficio novorum polega na tym, że sąd drugiej instancji rozpatruje sprawę ponownie, czyli w sposób w zasadzie nieograniczony jeszcze raz bada sprawę rozstrzygniętą przez sąd pierwszej instancji. Postępowanie apelacyjne jest zawsze kontynuacją postępowania merytorycznego w sprawie. Tak określona istota i funkcja postępowania apelacyjnego sprawia, że sąd drugiej instancji może prowadzić własne postępowanie dowodowe i dokonywać oceny dowodów przeprowadzonych zarówno przez siebie, jak i sąd pierwszej instancji. Realizując obowiązek ponownego rozważenia na nowo całego zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz dokonania jego własnej i swobodnej oceny, w tym oceny zgromadzonych przez sądy obu instancji dowodów, sąd ten powinien harmonizować ogólne (art.227 k.p.c. - 315 k.p.c.) i szczególne (art.381 k.p.c. - 382 k.p.c.) reguły postępowania dowodowego, co jest nieodzowne dla respektowania zasad bezpośredniości i instancyjności postępowania. Sąd drugiej instancji może zmienić ustalenia faktyczne, stanowiące podstawę wydania wyroku sądu pierwszej instancji nawet bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, uzasadniającego odmienne ustalenia, chyba że szczególne okoliczności wymagają ponowienia lub uzupełnienia tego postępowania. Sąd odwoławczy ma obowiązek ocenić ustalony stan faktyczny na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Tym samym postępowanie apelacyjne - choć odwoławcze - ma charakter rozpoznawczy (merytoryczny), a z punktu widzenia metodologicznego stanowi dalszy ciąg postępowania przeprowadzonego w pierwszej instancji. Przez spełnianie nieograniczonych funkcji rozpoznawczych spełnia się kontrolny cel postępowania apelacyjnego; rozpoznanie apelacji ma (powinno) doprowadzić do naprawienia wszystkich błędów sądu pierwszej instancji, ewentualnie także błędów stron (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2009 r., III UK 54/09, Lex nr 602073). Sąd drugiej instancji rozpoznający sprawę na skutek apelacji nie jest związany przedstawionymi w niej zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa materialnego, wiąże go natomiast zarzuty dotyczące naruszenia prawa procesowego (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, mająca moc zasady prawnej, OSNC 2008/6/ 55). Podkreślić należy, iż prawidłowość zastosowania lub wykładni prawa materialnego może być właściwie oceniona jedynie na kanwie niewadliwie ustalonej

podstawy faktycznej rozstrzygnięcia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 1997 r. II CKN 18/97, OSNC 1997/8/112).

Skuteczne podniesienie zarzutu przedawnienia jest wystarczające do oddalenia powództwa bez potrzeby ustalenia, czy zachodzą wszystkie inne przesłanki prawnomaterialne uzasadniające jego uwzględnienie, a ich badanie w takiej sytuacji staje się zbędne (por. uzasadnienie uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r. III CZP 84/05, OSNC 2006/7-8/114 oraz uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2010 r., I CSK 653/09, Lex nr 741022).

Sąd Okręgowy naruszył art. 160 § 6 k.p.a. oraz art. 5 k.c. błędnie uznając, iż dochodzone przez powódkę roszczenie o zapłatę odszkodowania w części dotyczącej działki, oznaczonej numerem ewidencyjnym (...), nie uległo przedawnieniu. Podstawę prawną roszczeń powódki stanowił art. 160 § 1 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. (por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75). Art. 160 § 6 k.p.a. stanowi, iż roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a.. Ustawodawca nie zróżnicował reguł dotyczących początku biegu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego dochodzonego z tytułu naprawienia szkody wyrządzonej na skutek niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej (w rozpoznawanej sprawie dotyczącej wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej) od rodzaju decyzji nadzorczej (a więc czy jest to decyzja nieważnościowa, czy też decyzja stwierdzająca rażące naruszenie prawa), a w przypadku wydania decyzji nieważnościowej (czyli decyzji o skutku wstecznym) od ostatecznego sposobu rozpoznania takiego wniosku (ustanowienia lub odmowy ustanowienia prawa własności czasowej, obecnie użytkowania wieczystego).

W świetle art. 160 § 1 k.p.a. możliwość żądania przez powódkę naprawienia szkody z tytułu niezgodnych z prawem orzeczeń administracyjnych otworzyła się z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej, czyli w dniu 13 czerwca 2007 r., kiedy Minister Budownictwa stwierdził nieważność orzeczenia Prezydium Rady Narodowej (...). W. z dnia 21 maja 1956 r. i utrzymującej w mocy to orzeczenie decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 11 grudnia 1959 r., odmawiającym dotychczasowym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do gruntu przedmiotowej nieruchomości. Odpis tej decyzji z dnia 13 czerwca 2007 r. pełnomocnik powódki otrzymał w dniu 21 czerwca 2007 r. i w ciągu trzech lat od tej daty powódka powinna podjąć czynności, w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.). Za czynność podjętą bezpośrednio w celu dochodzenia roszczenia orzecznictwo uznaje nie tylko wytoczenie powództwa, ale również zawiązanie do próby ugodowej, o jakiej mowa w art. 184-186 k.p.c. (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2006 r., III CZP 42/06, OSNC 2007/4/54). U. K. złożyła wniosek o zawiązanie Skarbu Państwa do próby ugodowej w dniu 15 czerwca 2010 r., Wniosek ten nie obejmował jednak roszczeń odszkodowawczych, dotyczących działki nr (...). Przerwanie biegu przedawnienia na podstawie art. 123 § 1 pkt 1 k.c. następuje, co do zasady, w granicach żądania pozwu (wniosku o zawiązanie do próby ugodowej). Jeżeli powód dochodzi jedynie części roszczenia, to wniesienie pozwu, czy też złożenie wniosku nie przerywa biegu przedawnienia co do tej części roszczenia, która nie została nim objęta (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2011 r., I CSK 684/09, Lex nr 784849).

W ocenie Sądu Apelacyjnego zgłoszone we wniosku o zawiązanie do próby ugodowej - żądanie, odzwierciedlało wolę powódki uzyskania jedynie odszkodowania w wysokości odpowiadającej części poniesionej szkody, odnoszącej się tylko do działek numer (...). Okoliczność ta wprost wynika z treści wniosku, w którym powódka reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, nie tylko sprecyzowała kwotowo wartość roszczenia odszkodowawczego, ale wprost wskazała, iż dotyczy ono konkretnych działek.

Sąd Apelacyjny w pełni podziela pogląd prawny wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r., I CSK 238/11, Lex nr 1129070, iż uznanie zarzutu przedawnienia za nadużycie prawa i uwzględnienie przez sąd przedawnionego roszczenia możliwe jest jedynie wyjątkowo, gdy indywidualna ocena okoliczności w rozstrzyganej sprawie wskazuje, iż opóźnienie w dochodzeniu przedawnionego roszczenia jest spowodowane szczególnymi przesłankami uzasadniającymi to opóźnienie i nie jest ono nadmierne. Skarżąca nie wykazała, aby zaistniały szczególne przesłanki, które uniemożliwiały jej dochodzenie roszczenia przez upływem terminu przedawnienia także co do działki numer (...), jak uczyniła to w przypadku pozostałych dwóch działek.

Z uwagi na powyższe zaskarżony wyrok w części oddalającej powództwo w zakresie roszczenia odszkodowawczego, odnoszącego się do działki numer (...), odpowiada prawu, chociaż z innych przyczyn niż wskazane w uzasadnieniu przez Sąd Okręgowy. W rezultacie apelacja w tej części, jako bezzasadna podlegała na podstawie art. 385 k.p.c. oddaleniu.

Zgodnie z art. 361 § 1 k.c. zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Rację ma co do zasady Sąd Okręgowy, iż istnienie normalnego związku przyczynowego między działaniem wyrządzającym szkodę a szkodą jest konieczną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej, a stwierdzenie jej braku jest wystarczające do oddalenia powództwa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2013 r., V CSK 372/12, Lex nr 1365763). Natomiast błędne było stanowisko sądu pierwszej instancji o braku związku przyczynowego pomiędzy wydaniem dwóch niezgodnych z prawem orzeczeń administracyjnych Prezydium Rady Narodowej (...) W. w dniu 21 maja 1956 r. nr (...) i Ministra Gospodarki Komunalnej w dniu 11 grudnia 1959 r. nr MT. (...), a szkodą doznaną przez powódkę w części odnoszącej się do działek numer (...).

Sąd Apelacyjny podziela, aktualnie dominujące stanowisko judykatury (por. wyroki Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11 OSNC 2013/9/110 i z dnia 4 lipca 2013 r., I CSK 73/12, Lex nr 1365600), iż okoliczność, że grunt podlegałby wywłaszczeniu nie ma wpływu na wysokość odszkodowania przysługującego w związku z wydaniem niezgodnej z prawem decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej gruntu na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze(...) (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.). Niemożność zaspokojenia uprawnienia z art. 7 ust. 1 dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze(...) na skutek bezprawnej decyzji odmownej, stanowi stratę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. Metoda dyferencyjna ma przeto zastosowanie również dla ustalenia rozmiaru i tej szkody. Wywłaszczenie nie może być poczytane za przyczynę rezerwową szkody i tym samym na wysokość odszkodowania przysługującego w związku z wydaniem z rażącym naruszeniem prawa decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej gruntu (art. 7 dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze(...)) nie ma wpływu okoliczność, że grunt ten podlegałby wywłaszczeniu. Legalny akt wywłaszczenia (nieuchronny), który mógł pojawić się po wydaniu bezprawnej (wadliwej) decyzji administracyjnej, nie wyłącza odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną taką decyzją, jeżeli w decyzji nadzorczej stwierdzono naruszenie art. 7 ust. 2 dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...), mającego także gwarantować w pewnym zakresie byłym właścicielom tzw. gruntów (...) odpowiednią ochronę prawną. De lege lata nie może mieć znaczenia sama praktyka stosowania tych przepisów przez ówczesne organy państwowe (dominacja akcentów nacjonalizacyjnych wyrażających się w odmowie przyznawania prawa własności czasowej lub nierozpatrywaniu złożonych wniosków wbrew założeniom planistyczno-urbanistycznym dekretu).

W zakres stanu faktycznego podlegającego ustaleniu w sprawie o odszkodowanie wchodzi także - jako jego element - sytuacja prawna wywołana decyzją administracyjną. W takim wypadku sąd nie może pominąć stanu prawnego stworzonego przez tę decyzję ani stanąć na stanowisku, że do stanu faktycznego będącego podstawą decyzji administracyjnej należało ustosunkować się inaczej niż uczynił to organ administracyjny, byłoby to bowiem równoznaczne z niedopuszczalnym kwestionowaniem przez sąd powszechny merytorycznej zasadności decyzji administracyjnej. W postępowaniu cywilnym niedopuszczalna jest kontrola prawidłowości zastosowania prawa materialnego stanowiącego podstawę wydania decyzji administracyjnej. Sąd powszechny nie może badać również, czy

istniały inne przesłanki prawa materialnego, które, niezależnie od tych, jakie legły u podstaw decyzji administracyjnej, uzasadniały jej wydanie. Decyzja zatem, w zakresie objętym jej treścią, wiąże sąd w postępowaniu cywilnym bez względu na motywy jej podjęcia wyrażone w uzasadnieniu ( por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09, OSNC 2010/7-8/115 , postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 28/09, 508951 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, Lex nr 163987 z dnia 5 czerwca 2009 r., I CSK 504/08, Lex nr 511981 oraz z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, OSNC-ZD 2010, nr A, poz. 22).

Natomiast jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego wyrok Sąd Okręgowy dokonał niedozwolonej kontroli prawidłowości decyzji administracyjnej, uznając, iż skoro jednak podstawy wydania decyzji odmownej na podstawie art. 7 dekretu (...) okazały się nieprawidłowe, to musi rozpoznać inne podstawy, które mogły być uzasadnieniem do wydania decyzji w przedmiocie rozpoznania wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej, tj. art. 51 ust. 1 w zw. z art. 3 ustawy wyłączeniowej. W rezultacie takiego rozpoznania uznał ( wbrew stanowisku wyrażonemu w decyzji nadzorczej) , że gdyby organ wydał prawidłową decyzję, byłaby to decyzja odmawiająca ustanowienia prawa własności czasowej na rzecz poprzedników prawnych powódki, ale nie na podstawie art. 7 dekretu (...), lecz na podstawie art. 51 ust. 1 w zw. z art. 3 ustawy wyłączeniowej.

W ocenie Sądu Apelacyjnego powódka wykazała przesłanki odpowiedzialności pozwanego z art. 160§ 1 k.p.a., czyli, iż na skutek wydania niezgodnych z prawem orzeczeń administracyjnych poniosła szkodę odpowiadającą wartości prawa użytkowania wieczystego działki numer (...) ( prawo użytkowania wieczystego tej działki nie zostało jej przyznane ) oraz wartości o jaką obniżeniu uległa wartość działki numer (...) ( kwota różnicy pomiędzy wartością tej działki z chwili wydawania bezprawnej decyzji administracyjnej przez organ pierwszej instancji o odmowie przyznania prawa własności czasowej, a wartością z daty przyznania powódce prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości , wynikająca z niekorzystnej zmiany w zakresie możliwości zabudowy tej działki). Wartość szkody została ustalona na podstawie opinii biegłego A. Z. na kwoty 6 564 047 zł ( działka nr (...) ) i 2911 479 zł ( działka nr (...) ), co stanowi łącznie 9 475 526 zł . Działka numer (...) ma powierzchnię 559 m<sup>2</sup> . Biegły ustalił, iż wartość działki nr (...) według stanu z chwili wydania niezgodnej z prawem decyzji Prezydium Rady Narodowej (...) W. ( z 21 maja 1956 r. ) , przy uwzględnieniu cen aktualnych wynosiła 3 924 387 zł ( opinia pisemna k- 291 , wyliczenia załącznik nr (...) k- 324), natomiast wartość z chwili wydania przez Prezydenta (...)W. decyzji z dnia 26 listopada 2008 r. o ustanowieniu na rzecz U. K. prawa użytkowania wieczystego tej działki wynosiła 1012 908 zł (559 m<sup>2</sup> x 1812 zł za 1 m<sup>2</sup>)( opinia pisemna k- 291 i załącznik nr (...) k- 296). Różnica wartości wynosi 2 911 479 zł ( 3 924 387 zł - 1012 908 zł =2 911 479 zł). Opinia biegłego została sporządzona w sposób prawidłowy, zarówno pod względem metodologicznym , jak również rachunkowym. Przyjęta metoda badawcza , jak również dane, stanowiące podstawy wyliczeń nie budzą wątpliwości. Biegły , ustosunkował się ustnie, do wszystkich zgłoszonych przez strony uwag . Mając powyższe na uwadze Sąd Apelacyjny w całości podzielił wnioski biegłego wyrażone w opinii. Nie było podstaw do pomniejszenia wysokości odszkodowania o koszty robót rozbiórkowo- zabezpieczających na nieruchomości. Koszty te pozwany sfinansował wbrew woli poprzednika prawnego powódki , przejmując wartość pozostałości zdemontowanej budowli.

Uznając apelację za częściowo uzasadnioną Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w pkt. I częściowo, w ten sposób, że zasądził od Skarbu Państwa – Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na rzecz U. K. kwotę 9 475 526 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 28 listopada 2012 r. ( data wyroku Sądu Okręgowego) do dnia zapłaty. Zmiana orzeczenia w zakresie rozstrzygnięcia o roszczeniu głównym spowodowała konieczność wydania ponownego rozstrzygnięcia o kosztach procesu za I instancję na podstawie art. 100 k.p.c. Łącznie koszty te wyniosły 121 372 zł 57 gr. ( w tym powódka poniosła kwotę 114 172 zł 57 gr., tj. opłatę od pozwu 100 000 zł, koszty zastępstwa procesowego wraz z opłatą skarbową od pełnomocnictwa 7217 zł oraz zaliczki na biegłego w wysokości 6955 zł 57 gr. , a pozwany koszty zastępstwa prawnego w wysokości 7 200 zł) . Powództwo zostało uwzględnione w 57% ( z dochodzonej kwoty 16 693 622 zł , zasądzono ostatecznie 9 475 526 zł) . Oznacza to, iż pozwany powinien ponieść 57% ogółu kosztów procesu, czyli 69 182 zł 36 gr. Skoro wydatkował kwotę niższą , bo tylko 7200 zł, to różnicę 61 982 zł 36 gr. (69 182 zł 36 gr. – 7 200 zł =61 982 zł 36 gr. ) musi zwrócić przeciwnikowi procesowemu. Mając na uwadze powyższe sąd odwoławczy na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w pkt. II w ten

sposób, że zasądził od Skarbu Państwa – Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na rzecz U. K. kwotę 61 982 zł 36 gr. tytułem zwrotu kosztów procesu.

O kosztach procesu za II instancję orzeczono w oparciu o art.100 k.p.c. w zw. z art.99 k.p.c., 108§ 1 k.p.c. i art.391§ 1 k.p.c. Apelacja została uwzględniona w 57% , co oznacza, że pozwany w takiej części powinien ponieść koszty za postępowanie apelacyjne . Łącznie koszty procesu poniesione przez strony wyniosły 15 800 zł ( w tym powódka 10 400 zł , tj. koszty zastępstwa prawnego 5400 zł oraz opłata od apelacja 5000 zł , a pozwany koszty zastępstwa prawnego 5400 zł ).  $57\% \times 15\ 800\ \text{zł}$  , stanowi kwotę 9006 zł. Ponieważ Skarb Państwa wydatkował tytułem kosztów procesu kwotę niższą , bo 5400 zł, to różnicę w wysokości 3606 zł (  $9006\ \text{zł} - 5400\ \text{zł} = 3606\ \text{zł}$  ) musi zwrócić powódce. Dlatego Sąd Apelacyjny zasądził od Skarbu Państwa – Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na rzecz U. K. kwotę 3 606 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego. Opłata od apelacji wynosiła 100 000 zł, przy czym powódka została zwolniona od obowiązku jej poniesienia ponad 5000 zł i dlatego sąd odwoławczy na podstawie art. 113 ust. 2 pkt 1 i ust. 5 u.k.s.c. stosownie do wyniku postępowania apelacyjnego , orzekł o nieuiszczonej pozostałej części opłaty, tj. kwocie 95 000 zł , którą nakazał pobrać od powódki z zasądzonego na jej rzecz roszczenia w kwocie 40 850 zł (  $43\% \times 95\ 000\ \text{zł} = 40\ 850\ \text{zł}$  ), tj. w części w jakiej apelacja została oddalona. W pozostałym zakresie obciążył tą opłatą Skarb Państwa – Sąd Okręgowy w Warszawie.