

**Sygn. akt I C 1067/09**

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 lutego 2012 roku

**Sąd Okręgowy w Warszawie** I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: **SSO Alicja Fronczyk**

Protokolant: sekr. sąd. Paulina Bondel

po rozpoznaniu w dniu 08 lutego 2012 roku w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa J. D. i S. D.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Zdrowia i Wojewodę (...)

#### **o zapłatę**

I. oddala powództwo;

II. zasądza od powodów J. D. i S. D. na rzecz Skarbu Państwa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 3 600 zł. (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

1Sygn. akt I C 1067/09

## UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 27 października 2009 roku skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Zdrowia i Wojewodę (...) powodowie J. D. i S. D. domagali się: zasądzenia kwot nie mniejszych niż 3 833 946 zł na rzecz każdego z nich, z ustawowymi odsetkami od dnia wydania orzeczenia w sprawie do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za szkodę rzeczywistą poniesioną przez powodów na skutek wydania decyzji administracyjnej z dnia 18 lipca 1969 roku przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej stwierdzającej przejęcie mienia nieruchomości, tj. nieruchomości o powierzchni 15.7146 ha, położonej we wsi M., w gromadzie W., powiat O., wpisanej do ksiąg hipotecznych pod nazwą (...) jako własność J.z N.D. wraz ze znajdującymi się na niej budynkami: mieszkalnym, gospodarczym i innymi częściami składowymi i przynależnościami nieruchomości na własność Państwa, wydanej z rażącym naruszeniem prawa, której nieważność stwierdzona została decyzją Ministra Zdrowia z dnia 23 października 2006 roku o sygn. (...)T./06, utrzymaną w mocy decyzją Ministra Zdrowia z dnia 19 grudnia 2006 roku o sygn. (...)T./06, przy czym szkodę rzeczywistą stanowi pozbawienie powodów prawa własności do przedmiotowej nieruchomości. Ponadto powodowie domagali się zasądzenia od pozwanego kwot nie mniejszych niż 390 000 zł na rzecz każdego z nich z ustawowymi odsetkami od dnia wydania orzeczenia w sprawie do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za utracone korzyści, jakie powodowie ponieśli na skutek wydania wskazanej decyzji administracyjnej z dnia 18 lipca 1969 roku, przy czym utratą korzyści po stronie powodów jest pozbawienie ich prawa posiadania, korzystania, dysponowania i czerpnia korzyści ze wskazanej nieruchomości w okresie od dnia 27 października 1999 roku do dnia wydania orzeczenia w sprawie, a ewentualnie wnieśli o ustalenie, że są właścicielami nieruchomości o powierzchni 15.7146 ha, położonej we wsi M., w gromadzie W., powiat O., wpisanej do ksiąg hipotecznych pod nazwą (...) jako własność J.z N.D. wraz ze znajdującymi się na niej budynkami: mieszkalnym, gospodarczym i innymi częściami składowymi i przynależnościami nieruchomości (obecnie nieruchomość zabudowana położona w Z. stanowi działki ewidencyjne nr (...) stanowiła wcześniej działki: (...) o pow. 17 575 m(2), nr (...) o pow. 135 624 m (2) i nr (...) o pow. 252

m (2), dla których Sąd Rejonowy w O.IV Wydział Ksiąg wieczystych prowadzi księgę wieczystą KW nr (...)) (pozew k. 2-11).

W odpowiedzi na pozew z dnia 05 stycznia 2010 roku pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Zdrowia i Wojewodę (...) wniósł o oddalenie powództwa w zakresie zgłoszonego wobec Skarbu Państwa-Wojewody (...) żądania ustalenia oraz oddalenie powództwa w zakresie roszczenia o odszkodowanie w związku z przedawnieniem roszczenia, a także zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa-Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa według norm przepisanych.

Pozwany podkreślił, że Skarb Państwa nie jest legitymowany biernie w zakresie powództwa o ustalenie. Zaznaczył, że nie rości sobie praw do nieruchomości wskazanej w pozwie ani nie jest jej posiadaczem. W ocenie strony pozwanej uznanie roszczeń powodów do spornej nieruchomości powoduje zniesienie szkody w postaci *damnum emergens* (odpowiedź na pozew k.92-99).

W piśmie procesowym z dnia 19 października 2011 roku, sprecyzowanym pismem z dnia 20 października 2011 roku powodowie cofnęli pozew wraz ze zrzeczeniem się roszczenia w zakresie: żądania zasądzenia odszkodowania za szkodę rzeczywistą polegającą na pozbawieniu powodów prawa własności nieruchomości, w części przekraczającej kwoty po 500 000 zł na każdego z powodów, tj. w części przekraczającej wartość odszkodowania za pogorszenie stanu nieruchomości w stosunku do stanu nieruchomości na dzień 18 lipca 1969 roku, żądania zasądzenia odszkodowania tytułem *lucrum cessans* oraz żądania ewentualnego, że powodowie są właścicielami wskazanej nieruchomości. Podtrzymali powództwo w zakresie zasądzenia odszkodowania za szkodę rzeczywistą w kwocie nie mniejszej niż 500 000 zł na rzecz każdego z nich, polegającą na obniżeniu wartości nieruchomości, spowodowaną zmianami dokonanymi na nieruchomości po pozbawieniu poprzednika prawnego powodów prawa własności nieruchomości. Podkreślili, że cofnięcie pozwu we wskazanym zakresie uzasadnione jest zaspokojeniem roszczenia w części, tj. odzyskaniem przez powodów prawa własności nieruchomości i wpisaniem powodów do księgi wieczystej. Szkodą rzeczywistą jest nie tylko utrata praw do nieruchomości, ale również zmniejszenie jej wartości spowodowane wydaniem nieważnej decyzji administracyjnej. Nieruchomość do której prawa odzyskali powodowie nie ma już charakteru rolnego, a w znacznie większym stopniu jest zadrzewiona i zakrzewiona. Utraciła elementy krajobrazu niewątpliwie zwiększające jej atrakcyjność i wartość jako gospodarstwo rolne (np. stawy rybne). Powodowie ponieśli szkodę rzeczywistą, którą według nich należałoby ustalić porównując różnice cen rynkowych nieruchomości rolnych (upraw specjalnych) i leśnych (pisma procesowe k.157-162, k. 167-168).

Pozwany Skarb Państwa ustosunkowując się do zmodyfikowanego żądania powodów – w piśmie procesowym z dnia 4 listopada 2011 roku – wniósł o jego oddalenie oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa według norm przepisanych, również w zakresie, w jakim powodowie cofnęli pozew.

Pozwany zakwestionował fakt doznania przez powodów szkody w zakresie *damnum emergens*. W ocenie strony pozwanej o obniżeniu wartości nieruchomości stanowiącym szkodę rzeczywistą w rozumieniu art. 160 k.p.a. można by mówić jedynie wówczas, gdyby jej wartość w dacie wydania decyzji z dnia 18 lipca 1969 roku była wyższa niż w chwili obecnej. Tymczasem okolicznością notoryjną jest znaczny wzrost wartości nieruchomości na przestrzeni ostatnich 40 lat (pismo k.172-175).

W piśmie procesowym z dnia 6 lutego 2012 roku powodowie cofnęli swe oświadczenie o cofnięciu pozwu w zakresie żądania zasądzenia odszkodowania za szkodę rzeczywistą wynikającą z wydania z rażącym naruszeniem prawa decyzji administracyjnej z dnia 18 lipca 1969 roku przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. Wnieśli o zawieszenie postępowania do czasu zakończenia postępowania administracyjnego zainicjowanego wnioskiem Województwa (...)-Marszałka Województwa (...)z dnia 12 grudnia 2011 roku o stwierdzenie nieważności decyzji Ministra Zdrowia z dnia 23 października 2006 roku oraz z dnia 19 grudnia 2006 roku oraz z uwagi na fakt, że po przystąpieniu do uregulowania stanu prawnego nieruchomości okazało się, że oprócz działek (...)(wcześniej działki (...)), nr (...)i nr (...)w jej skład

wchodzi również działka nr (...), w stosunku do której prawa powodów nie zostały dotychczas uregulowane i która w dalszym ciągu stanowi własność Skarbu Państwa (pismo procesowe k.177-179)

Na rozprawie w dniu 08 lutego 2012 roku powodowie wskazali, że żądanie zawarte w pozwie obejmuje szkodę rzeczywistą polegającą na utracie prawa własności nieruchomości oraz na pogorszeniu stanu nieruchomości w stosunku do dnia 18 lipca 1969 roku do chwili obecnej. Zaznaczyli, że popierają powództwo w zakresie określonym w piśmie procesowym z dnia 20 października 2011 roku i na rozprawie. Wnieśli o nieobciążanie powodów kosztami procesu w zakresie *lucrum cessans* (protokół rozprawy k.201-203).

Pozwany wyraził zgodę na cofnięcie pozwu w zakresie żądania obejmującego *lucrum cessans* i ustalenie, że powodowie są właścicielami nieruchomości, wnosząc o zasądzenie kosztów procesu także w zakresie cofniętej części pozwu (protokół rozprawy k.201-203).

### **Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

Nieruchomość o powierzchni 15.7146 ha, położona we wsi M., w gromadzie W., powiat O., wpisana do ksiąg hipotecznych pod nazwą (...) stanowiła własność J. z N. D. (okoliczność niesporna).

Orzeczeniem Wydziału Rolnictwa i Leśnictwa – Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w O.z dnia 07 września 1960 roku, wydanym na podstawie art. 9 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego, przejęta została na własność Państwa, bez odszkodowania nieruchomość rolna o powierzchni 15.7146 ha, położona we wsi M., w gromadzie W., powiat O., wpisana do ksiąg hipotecznych pod nazwą (...)stanowiącą własność M. N.. Orzeczenie powyższe zostało uchylone decyzją Wydziału (...)i Leśnictwa Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w W.z dnia 30 grudnia 1961 roku (okoliczności niesporne, **dowód:** decyzje 19-21).

Orzeczeniem z dnia 18 lipca 1969 roku Minister Zdrowia i Opieki Społecznej stwierdził na podstawie art. 2 i 17 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 25 lutego 1958 roku o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz. U. nr 11, poz. 37), że nieruchomość o powierzchni 15.7146 ha, położona we wsi M., w gromadzie W., powiat O., wpisana do ksiąg hipotecznych pod nazwą (...) jako własność J. z N. D. wraz ze znajdującymi się na niej budynkami: mieszkalnym, gospodarczym i innymi częściami składowymi i przynależnościami nieruchomości przeszła w całości na własność Państwa z dniem 08 marca 1958 roku i według stanu z tej daty. Ustalono zostało prawo do odszkodowania za przejęty budynek o metrażu 113 m<sup>2</sup> oraz działkę siedliskową o powierzchni 2000 m<sup>2</sup>, które zostało wypłacone w 1970 roku (okoliczność niesporna, **dowód:** decyzja k.23).

Decyzją z dnia 17 kwietnia 2001 roku Wojewoda (...)stwierdził nabycie przez Województwo (...)z mocy prawa w dniu 1 stycznia 1999 roku, nieodpłatnie prawo własności nieruchomości zabudowanej położonej w Z., oznaczonej zgodnie z ewidencją gruntów w obrębie ewidencyjnym Z.jako działki ewidencyjne nr min.: (...) o pow. 17 575 m<sup>2</sup>, nr (...)o pow. 135 624 m<sup>2</sup> i nr (...)o pow. 252 m<sup>2</sup>, uregulowane w księdze wieczystej Kw nr (...)(okoliczność niesporna, **dowód:** decyzja k.26).

Decyzją z dnia 23 października 2006 roku o sygn. (...)T./06 Minister Zdrowia stwierdził nieważność orzeczenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 18 lipca 1969 roku o przejściu na własność państwa nieruchomości o pow. 15 7146 ha położonej w Z.k/W.(Kw (...)) jako wydanego z rażącym naruszeniem prawa (okoliczność niesporna, **dowód:** decyzja k.27-31). Powyższa decyzja została utrzymana w mocy decyzją Ministra Zdrowia z dnia 19 grudnia 2006 roku o sygn. (...)T./06 (**dowód:** decyzja k.33-35).

Decyzją z dnia 28 stycznia 2010 roku Minister Skarbu Państwa stwierdził nieważność decyzji Wojewody (...)z dnia 17 kwietnia 2001 roku w części dotyczącej stwierdzenia nabycia przez Województwo (...)z mocy prawa, nieodpłatnie własności nieruchomości zabudowanej położonej w Z., oznaczonej w ewidencji gruntów jako działki ewidencyjne nr

(...), uregulowanych w księdze wieczystej KW nr (...)(obecnie KW nr (...)) (okoliczność niesporna, **dowód:** decyzja k.117-119).

W dniu 13 kwietnia 2010 roku powodowie wpisani zostali do księgi wieczystej nr (...)prowadzonej przez Sąd Rejonowy w O.jako właściciele nieruchomości położonej w Z.oznaczonej w ewidencji gruntów jako działki nr (...)(wcześniej działka (...)), nr (...)i nr (...)(okoliczność niesporna, dowód: odpis księgi wieczystej k.147-149). Powodowie złożyli do Sądu Rejonowego w O.IV Wydziału Ksiąg Wieczystych wnioski o wpis w dziale II księgi wieczystej nr (...)prawa własności działki nr (...)z obrębu (...)Z.(okoliczność niesporna).

Powód S. D.pozwem z dnia 23 marca 2011 roku skierowanym przeciwko Województwu (...)reprezentowanemu przez Marszałka Województwa (...)wniósł o wydanie nieruchomości. Sprawa zawisła przed Sądem Okręgowym dla (...) w W.(sygn. akt III C 461/11). Nieprawomocnym wyrokiem z dnia 27 stycznia 2012 roku Sąd uwzględnił powództwo (okoliczność bezsporna).

Wnioskiem z dnia 12 grudnia 2011 roku Województwo (...) - Marszałek Województwa (...) wystąpił o stwierdzenie nieważności decyzji Ministra Zdrowia z dnia 23 października 2006 roku oraz z dnia 19 grudnia 2006 roku w przedmiocie stwierdzenia nieważności orzeczenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 18 lipca 1969 roku (wniosek k.183-189, zawiadomienie k.190).

Postanowieniem z dnia 08 marca 1971 roku Sąd Powiatowy dla m.st. W. (sygn. akt I. Ns.II.255/71) stwierdził, że spadek po M. D. nabyli powodowie J. D. i S. D. po 1/2 części każdy z nich (dowód: postanowienie k.22).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dowodów z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, których strony nie zakwestionowały. Sąd uznał powyższe dowody za wiarygodne i mogące stanowić podstawę ustaleń. Dowody z dokumentów - w przeważającej mierze decyzje administracyjne, odpis z księgi wieczystej oraz orzeczenie Sądu (postanowienie spadkowe) - korzystając z materialnej mocy dowodowej wynikającej z treści art. 244 k.p.c., stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone.

Postanowieniem wydanym na rozprawie w dniu 08 lutego 2012 roku (k.203) Sąd oddalił wnioski powodów zmierzające do ustalenia stanu nieruchomości w określonych datach i jej wartości (k.201-203) ponieważ uznał, że okoliczności, które miałyby zostać dowiedzione tymi dowodami są nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 227 k.p.c. a contrario). Mając bowiem na uwadze przyjęty przez Sąd pogląd prawny przedstawiony w dalszej części rozważań- w świetle którego żądanie powodów nie jest usprawiedliwione co do samej zasady, zbędnym dla rozstrzygnięcia sprawy było prowadzenie postępowania dowodowego na okoliczność wysokości doznanej szkody.

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

Powództwo nie znajduje uzasadnionych podstaw a zatem podlegało oddaleniu w całości.

Podstawę prawną, w oparciu o którą rozważyć należało żądanie strony powodowej w zakresie szkody rzeczywistej spowodowanej wydaniem nieważnej decyzji administracyjnej Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 18 lipca 1969 roku, stanowi przepis art. 160 k.p.a. Zastosowaniu powołanego uregulowania w sprawie niniejszej nie stoi na przeszkodzie fakt jego uchylenia przez art. 2 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw /Dz. U. nr 162, poz. 1692/ z mocą od dnia 1 września 2004 r. Zgodnie bowiem z art. 5 ustawy nowelizującej wprowadzającej nowe regulacje dotyczące odpowiedzialności za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem władzy publicznej, zmiany nią wprowadzone nie mają zastosowania do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy. W tym zakresie stosuje się bowiem przepisy art. 417, 419, 420, 420<sup>1</sup> k.c. oraz art. 153, 160, 161 § 5 k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym.

Mając na uwadze, że nieważna decyzja z dnia 18 lipca 1969 roku, na którą powołuje się strona powodowa, jako na źródło doznanej szkody, została wydana przed dniem 01 września 2004 r., to zastosowanie wskazanej podstawy prawnej nie może budzić wątpliwości w świetle powołanych przepisów intertemporalnych, z tym istotnym

zastrzeżeniem – wyrażonym w uchwale Sądu Najwyższego podjętej w dniu 31 marca 2011 roku w składzie Pełnej Izby Cywilnej (III CZP 112/10, Lex nr 751460) - że żadne racje leżące u podstaw ustawy nowelizującej nie przemawiają za dalszym stosowaniem art. 160 § 4 i 5 k.p.a. nie tylko wtedy, gdy stwierdzenie nieważności lub wydania z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. ostatecznej decyzji podjętej przed dniem 01 września 2004 r. nastąpiło po tym dniu, ale i wtedy, gdy nastąpiło ono wcześniej.

W myśl art. 160 § 1 k.p.a. stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie w stosownie zaś § 2 do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 tego kodeksu. Zgodnie natomiast z treścią § 3 tego przepisu odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1, chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji; w tym ostatnim przypadku roszczenie o odszkodowanie służy w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności. W myśl § 6 roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1.

Przechodząc do oceny przesłanek odpowiedzialności strony pozwanej, w pierwszej kolejności stwierdzić należy, że – w myśl powołanego art. 160 § 2 k.p.a. – do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. W sprawie należało zatem ustalić, czy nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę, którym było wydanie decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenie nieważności takiej decyzji, a zatem, czy została wydana decyzja niezgodna z prawem, a następnie, czy szkoda została wyrządzona i w jakiej wysokości oraz czy pozostaje ona w związku przyczynowym z wydaniem decyzji. Sąd podziela utrwalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego zapatrywanie, w myśl którego fakt, iż decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem prawa, przesądza o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Decyzja nadzorcza nie stanowi zatem czynu niedozwolonego ani jego elementu, a jedynie prejudykat, stwierdzający jedną z przesłanek warunkujących możliwość skutecznego dochodzenia odszkodowania. Ta ostateczna decyzja zawierająca stwierdzenie nieważności decyzji z przyczyn przewidzianych art. 156 § 1 lub art. 158 § 2 k.p.c., przesądza o bezprawności działania organu przy wydawaniu decyzji, ma moc wsteczną i jest wiążąca w postępowaniu cywilnym (tak m. in. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 maja 1985 r., II CR 121/85, OSNC 1986, nr 4, poz. 53).

Na stronie powodowej ciążył natomiast obowiązek wykazania pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Skarbu Państwa, a zatem faktu powstania szkody (i jej rozmiarów) oraz istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy ową szkodą a zdarzeniem, które ją wywołało.

W przekonaniu Sądu powodowie nie wykazali, aby na skutek wskazanych wadliwych decyzji administracyjnych, ponieśli rzeczywistą szkodę, rozumianą jako powstała wbrew woli poszkodowanego różnicę między obecnym jego stanem majątkowym (tu – stanem majątkowym jego następców prawnych), a tym stanem, jaki zaistniałby, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (tak Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 11 lipca 1957 roku, 2 CR 304/57, OSN 1958, nr III, poz. 76 oraz w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 1963 roku, IH PO 31/63, OSNCP 1964, nr 7-8, poz. 128 czy też w wyroku z dnia 16 kwietnia 2002 roku w sprawie V CKN 960/00 oraz z dnia 15 listopada 2002 roku w sprawie V CKN 1325/00).

Powyzsza konstatacja dotyczy w szczególności szkody rzeczywistej wyrażającej się w uszczerbku majątkowym, polegającym na odjęciu ich poprzednikowi prawnemu własności nieruchomości. W tym zakresie powodowie dochodzili odszkodowania w wysokości wyznaczonej wartością tego prawa, tj. w kwotach nie mniejszych niż 3 833 946 zł na rzecz każdego z nich.

Okolicznością bezsporną w sprawie niniejszej było, że wydane zostały ostateczne decyzje nadzorcze, tj. decyzja Ministra Zdrowia z dnia 23 października 2006 roku utrzymana w mocy decyzją Ministra Zdrowia z dnia 19 grudnia

2006 roku oraz decyzja Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 stycznia 2010 roku, stwierdzające nieważność decyzji administracyjnych będących źródłem tak rozumianej szkody, tj. odpowiednio orzeczenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 18 lipca 1969 roku oraz decyzji komunalizacyjnej Wojewody (...) z dnia 17 kwietnia 2001 roku.

Stwierdzenie nieważności wskazanych decyzji pozbawiających poprzednika prawnego powodów własności nieruchomości, nastąpiło ze skutkiem *ex tunc*, a zatem tak, jakby nigdy nie zostały wydane. Decyzja nadzorcza, zarówno stwierdzająca nieważność wadliwej decyzji, jak i wydanie jej z naruszeniem prawa, ma moc wsteczną, co oznacza, że na jej podstawie należy przyjąć, że będąca jej przedmiotem decyzja dotknięta wadami była aktem bezprawnym już w chwili jej wydania. Uzasadnionym jest zatem twierdzenie, że nieważne decyzje administracyjne nie wywoływały skutków prawnych, mimo że stwarzały określone stany faktyczne. Wylimitowanie z obrotu prawnego tych ostatnio wskazanych orzeczeń administracyjnych ze skutkiem *ex tunc* powoduje, że powodowie odzyskali tytuł prawny do nieruchomości (ściślej przyjąć należy na zasadzie fikcji prawnej, że nigdy go nie utracili), a tym samym nie mogą domagać się odszkodowania wyrażającego się wartością tego prawa. Pozwany w sposób wyraźny przyznał fakt przysługiwania powodom własności do wskazanego mienia, a ich prawa zostały ujawnione w księdze wieczystej w zakresie działek (...) (wcześniej działki (...)), nr (...) i nr (...) wchodzących w skład nieruchomości, dla której Sąd Rejonowy w O. prowadzi księgę wieczystą KW nr (...).

Konkluzji powyższej w żaden sposób nie niweczy fakt, że powodowie nie odzyskali do chwili obecnej posiadania wskazanej nieruchomości (w tym przedmiocie prowadzone jest postępowanie przed Sądem Okręgowym dla (...) w W.o sygn. akt III C 461/11, choć zapadł nieprawomocny wyrok uwzględniający roszczenie windykacyjne). Ewentualna odpowiedzialność odszkodowawcza wynikająca z bezprawnego opóźnienia w spełnieniu powyższego obowiązku z pewnością nie obejmuje szkody wyrażającej się wartością tego prawa (a mogłaby dotyczyć jedynie uszczerbku spowodowanego samym opóźnieniem), a przy tym legitymacja bierna nie służyłaby w tej sytuacji pozwanemu Skarbowi Państwa, lecz aktualnemu posiadaczowi nieruchomości, który dopuściłby się ewentualnego zaniedbania w tej mierze (tj. jednostce samorządu terytorialnego - Województwu (...)).

W konsekwencji stwierdzenie ze skutkiem *ex tunc* nieważności decyzji odejmującej powodom własność należącej do ich poprzedniczki prawnej nieruchomości, uznać należy – pomimo niedokonania do chwili obecnej restytucji naturalnej szkody (zwrotu nieruchomości) – że nie ponieśli oni z powodu ich wydania uszczerbku majątkowego odpowiadającego wartości tego prawa majątkowego, za którą odpowiedzialność ponosiłby pozwany Skarb Państwa.

Z tego powodu żądanie w tym zakresie podlegało oddaleniu.

Analogiczna ocena o niezainstynieniu szkody (uszczerbku w majątku powodów) dotyczy żądania odszkodowania w zakresie odnoszącym się do działki nr (...), ponieważ powodowie odzyskali własność również tej części nieruchomości i w ten sposób zniweczone zostały skutki wadliwej decyzji z dnia 18 lipca 1969 roku. Tego faktu nie podważa okoliczność, że powodowie nie figurują aktualnie w księdze wieczystej jako właściciele nieruchomości w odniesieniu do wskazanej działki, ponieważ wpis prawa własności ma tylko charakter deklaracyjny, samego zaś prawa nie tworzy (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 1958 r., III CR 258/57, REP 1/59, s. 334). Uzasadnionym jest zatem twierdzenie, że powodom przysługuje – odzyskane wskutek stwierdzenia nieważności orzeczenia z dnia 18 lipca 1969 roku - prawo własności nieruchomości również w tym zakresie pomimo, że nie zostało ujawnione w księdze wieczystej. Powodowie po uzgodnieniu treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym mogą domagać się wydania nieruchomości od osób faktycznie nią władających.

Zaznaczyć należy, że wadliwa decyzja administracyjna z dnia 18 lipca 1969 roku w sposób wiążący wyznacza zakres, w jakim pozbawiono poprzednika prawnego powodów prawa własności nieruchomości (oznaczonej w tej decyzji jako nieruchomość rolna o powierzchni 15.7146 ha, położona we wsi M., w gromadzie W., powiat O., wpisana do ksiąg hipotecznych pod nazwą (...)), a decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność wskazanego orzeczenia przesądza z kolei o zakresie przedmiotowym, w jakim powodowie odzyskali prawo własności do tego mienia (oznaczonego w tej decyzji jako nieruchomość o pow. 15 7146 ha położona w Z.k/W.uregulowana w księdze wieczystej Kw nr (...)), a tym samym również nie doznali szkody podlegającej kompensacie. Nie było przedmiotem kontrowersji w sprawie

niniejszej, że przywołane orzeczenia miały tożsamy zakres przedmiotowy w tym znaczeniu, iż w decyzji nadzorczej właściwy organ administracyjny stwierdził w całości nieważność decyzji odejmującej prawo własności nieruchomości poprzednikowi prawnemu powodów (w skład której wchodziła również działka oznaczona następnie nr (...)). Uznać zatem należy, że restytucja tego prawa majątkowego nastąpiła w pełnym wymiarze (w tym co do działki oznaczonej nr (...)), a w konsekwencji powodowie nie doznali prawnie relewantnego uszczerbku również w tym zakresie. Jak wskazano bez wpływu na wskazaną ocenę pozostaje fakt nieujawnienia dotychczas owego prawa w księdze wieczystej na rzecz powodów.

Podkreślenia wymaga tu, że w treści decyzji nadzorczej organ administracyjny nie ograniczył się do stwierdzenia wydania decyzji stanowiącej źródło szkody z naruszeniem prawa, a stwierdził w całości jej nieważność. Pomimo, że każde ze wskazanych rozstrzygnięć może stanowić źródło uszczerbku podlegającego kompensacie na podstawie art. 160§1 k.p.a., to niewątpliwie przedstawiona treść decyzji nadzorczej implikuje stwierdzenie, że organ administracyjny nie uznał, że decyzja wadliwa wywołała nieodwracalne skutki prawne (art. 156 § 2 k.p.a. a contrario), a zatem w szczególności nie wystąpiła sytuacja, w której poprzedni stan prawny nie może zostać przywrócony, gdyż przestał istnieć przedmiot, którego prawo dotyczyło, lub też podmiot, któremu prawo przysługiwało, utracił zdolność do zachowania tego prawa albo wygasła instytucja stanowiąca źródło prawa (por. wyrok NSA z dnia 23 listopada 1987 r., I SA 1406/86, ONSA 1987, nr 2, poz. 81).

Reasumując ten fragment rozważań podkreślenia wymaga również fakt, że decyzja nadzorcza korzysta z domniemania zgodności z prawem do chwili, gdy nie zostanie wzruszona we właściwym trybie przewidzianym kodeksie postępowania administracyjnego. Do tej chwili kształtuje ona w sposób wiążący stan prawny, w tym w zakresie przedstawionych konsekwencji z niej wynikających dotyczących tytułu prawnego do nieruchomości. Biorąc za podstawę wyrokowania stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy (art. 316 § 1 k.p.c.) respektować należało konsekwencje wynikające z istnienia ważnej decyzji nadzorczej tj. decyzji Ministra Zdrowia z dnia 23 października 2006 roku utrzymanej w mocy decyzją Ministra Zdrowia z dnia 19 grudnia 2006 roku. Jak wskazano charakter prejudycjalny dla rozstrzygnięcia sprawy niniejszej (w zakresie wypełnienia przesłanki bezprawności) miały jedynie decyzje nadzorcze dotyczące decyzji pozbawiających poprzedniczkę prawną powodów własności nieruchomości, natomiast charakteru takiego nie ma orzeczenie, które zapadnie po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest wzruszenie decyzji nadzorczej i z tej przyczyny Sąd oddalił wnioski o zawieszenie niniejszego postępowania do czasu zakończenia postępowania administracyjnego. Już zatem jedynie na marginesie zauważyć należy, że bez względu na kierunek rozstrzygnięcia organu administracyjnego w tym przedmiocie, powództwo nieodmiennie podlegałoby oddaleniu, przy czym w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji nadzorczej z uwagi na brak wymaganego prejudykatu, natomiast w sytuacji braku podstaw do wydania decyzji tej treści z przyczyn powyżej wyeksplikowanych (brak szkody podlegającej naprawieniu).

Przechodząc do oceny zgłoszonego przez stronę powodową żądania w zakresie szkody polegającej na zmniejszeniu wartości nieruchomości (jej pogorszeniu) dochodzonego w kwocie nie mniejszej niż 500 000 zł, już na wstępie podkreślenia wymaga, że rzeczywista szkoda, o której mowa w art. 160 § 1 k.p.a., oznacza straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2002 r., V CKN 960/00, OSNC 2003, nr 5, poz. 63, oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2002 r., V CKN 1325/00, "Izba Cywilna", Biuletyn SN 2003, nr 6, s. 37). Przyjmując, zatem, że przez stratę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. rozumie się, między innymi, zmniejszenie aktywów, to uznać należy, że pogorszenie stanu nieruchomości niewątpliwie prowadzi do zmniejszenia jednego z aktywów, tj. tego, którym jest ta nieruchomość.

W świetle poczynionych rozważań nie można w ocenie Sądu aprobować poglądu strony pozwanej, że powodowie dochodzą we wskazanym zakresie naprawienia szkody pod postacią *lucrum cessans* a nie *damnum emergens*.

Podobnie nie sposób podzielić zapatrywania, że ogólny wzrost cen nieruchomości od daty pozbawienia powodów mienia do chwili obecnej, wyklucza przyjęcie, iż doznali oni prawnie relewantnego uszczerbku (w tym znaczeniu, że wskazane prawo majątkowe będzie miało w chwili wydania powodom większą wartość niż w momencie jego utraty). Jeżeli bowiem szkoda, której kompensaty dochodzą oni w niniejszym postępowaniu przejawia się w

obniżeniu wartości nieruchomości na skutek jej pogorszenia (uszkodzenia, zniszczenia), to wzrost cen nieruchomości na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat (który istotnie jest faktem znanym notoryjnie), nie różnicuje sytuacji powodów w procesie ustalenia wysokości odszkodowania, w tym mianowicie znaczeniu, że winien być uwzględniony zarówno przy ustaleniu wartości rzeczy (tu nieruchomości) pełnowartościowej oraz tej, która jest obciążona wadą. Określenie wysokości odszkodowania winno nastąpić w każdym ze wskazanych przypadków wg cen z daty jego ustalenia, a to stosownie do art. 363§ 2 k.c. Tymczasem pogląd strony pozwanej opiera się w istocie na założeniu (nieuprawnionym), że ustalenie wartości rzeczy pełnowartościowej winno nastąpić wg cen daty wyrządzenia szkody tj. wydania wadliwej decyzji, ku czemu jak wskazano brak jest podstaw (chwila ta jest natomiast miarodajna dla określenia stanu nieruchomości).

Rozważając podstawę prawną w oparciu, o którą winno być rozważone, żądanie strony powodowej we wskazanym zakresie zauważyć należy, że w judykaturze wyjaśniono, że art. 160 § 1 k.p.a. stanowi wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, którą strona poniosła na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNC 1989, nr 9, poz. 129).

Mając na uwadze powyższe a uwzględniając, że powodowie i w tym zakresie upatrywali źródła szkody w wadliwej decyzji administracyjnej, należało wykluczyć co do zasady zastosowanie w tym wypadku przepisów normujących tzw. roszczenia wyrównawcze (art. 224 i n. k.c.). Jest to wszak czynność dokonana z naruszeniem prawa, a co za tym idzie należy do kategorii zdarzeń sprowadzających możliwość wyrządzenia szkody, dochodzenie której oparte jest na innych przesłankach niż te, o których mowa w art. 224 i n. k.c. Stosowanie w takich przypadkach tych ostatnich przepisów może mieć jedynie charakter pomocniczy. Powszechnie przyjmuje się, że na podstawie przepisów o roszczeniach wyrównawczych pozbawiony władztwa nad rzeczą właściciel, niekoniecznie korzystający z roszczenia windykacyjnego, może żądać wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy za jej zużycie lub pogorszenie, zwrotu pożytków, których posiadacz nie zużył albo wartości tych, które zużył (art. 224 § 2 k.c.), zwrotu wartości pożytków, które nie zostały uzyskane z powodu złej gospodarki, odszkodowania za pogorszenie lub utratę rzeczy (art. 225 k.c.). Skutki wystąpienia z takimi żądaniami pozostają w zależności od czynnika subiektywnego, tj. dobrej lub złej wiary posiadacza. Będące przedmiotem rozpoznania żądanie nie odpowiada żadnej z cech żądań wyżej wymienionych (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2005 roku, III CK 669/04, Lex 180889).

Jak rozważono powyżej stwierdzenie nieważności decyzji stanowiącej źródło szkody przesądza jedynie o bezprawności zachowania strony pozwanej natomiast na stronie powodowej ciąży obowiązek wykazania pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym związku przyczynowego pomiędzy doznaną szkodą a zdarzeniem sprawczym (tj. wadliwą decyzją administracyjną). W ocenie Sądu nie sposób uznać, że przesłanka owa została skutecznie udowodniona.

Sąd podziela zapatrywanie, w myśl którego „szkoda polegająca na pogorszeniu stanu nieruchomości w wyniku niezgodnych z zasadami prawidłowej gospodarki czynności zarządzania i gospodarowania, jako następczych w stosunku do bezprawnego objęcia jej w posiadanie, nie pozostaje w bezpośrednim związku przyczynowym z wadliwą decyzją nacjonalizacyjną. W sytuacji, gdy nie nastąpiła utrata prawa własności nieruchomości (skoro została ona odzyskana), a uszczerbek w majątku powodów wyraża się w pogorszeniu stanu nieruchomości, nie sposób uznać, że źródłem tego stanu rzeczy jest bezprawna decyzja o przejęciu nieruchomości i że istnieje normalny związek przyczynowy pomiędzy tą bezprawną decyzją a szkodą we wskazanej postaci. Powód twierdził, że stan budynku ma praźródło w wadliwej decyzji nacjonalizacyjnej - określenie praźródło jest tu prawidłowe i tylko taki pra-związek można tu dostrzegać. O ile bezprawne przejęcie nieruchomości było przyczyną wykonywania władztwa nad tą nieruchomością, o tyle władanie to niekoniecznie musiało prowadzić do degradacji wartości nieruchomości (...) tym innym zdarzeniem może być sposób wykonywania posiadania, taki, który doprowadził nieruchomość do stanu degradacji” (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 grudnia 2008 roku, I ACa 135/08, Lex nr 577577).

Przedstawione zapatrywanie znajduje pełne zastosowanie w realiach faktycznych ukształtowanych w rozpatrywanej sprawie. Strona powodowa dochodziła naprawienia szkody, która wyrażała się w istocie w zmniejszeniu wartości



nieruchomości, które wynikało z pozbawienia jej charakteru rolnego (zamiany jej w nieruchomość zalesioną, zadrzewioną) i jej ogólnej dewastacji, przy czym konsekwentnie upatrywała źródła tak rozumianego uszczerbku w bezprawnej decyzji z dnia 18 lipca 1969 roku. W przekonaniu Sądu uznać należy, że choć stworzyła ona podstawę do faktycznego władania nieruchomością przez pozwany Skarb Państwa, jednak nie oznacza to automatycznie, że stanowiła również przyczynę uszczerbku w zakresie powyżej zdefiniowanym (można tu jedynie dostrzegać prawnie irrelevantny pra - związek w przedstawionym w powołanym judykacie rozumieniu). Źródłem szkody wynikającej ze zmiany przeznaczenia nieruchomości mógł być natomiast sposób wykonywania władztwa nad nią przez pozwany Skarb Państwa, a zatem zachowanie (lub ich zespół), który doprowadził do takiego przekształcenia (zagospodarowania) nieruchomości. Strona powodowa nie objęła podstawą faktyczną swego żądania takiej przyczyny sprawczej szkody i nie zgłosiła w tej mierze miarodajnych środków dowodowych. Pomiędzy samą wadliwą decyzją administracyjną a owym uszczerbkiem nie występuje natomiast adekwatny związek przyczynowo-skutkowy.

Z tych przyczyn powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie (pkt I wyroku).

Rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów procesu Sąd wydał w oparciu o zasadę odpowiedzialności za jego wynik, na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z 99 k.p.c., art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U.05.169.1417). Powodów, jako stronę, która uległa sporze w całości, obciążał obowiązek zapłaty na rzecz Skarbu Państwa-Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego sprawowanego przez ten podmiot, w wysokości ustalonej na podstawie § 6 pkt 7 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2002r. Nr 163, poz. 1348 ze zm.) i stosownie do wysokości zgłoszonych żądań (tj. w częściach równych), a zatem w kwocie po 3 600 zł. W przekonaniu Sądu uznać należy, że powodowie mieli uzasadnione podstawy do formułowania żądania obejmującego zasądzenie odszkodowania w zakresie damnum emergens ( z tytułu utraty nieruchomości) przed stwierdzeniem nieważności decyzji komunalizacyjnej. Po wydaniu decyzji nadzorczej w tej mierze i podjęciu postępowania w niniejszej sprawie, winni natomiast - kierując się zasadą lojalności procesowej - cofnąć pozew w tym zakresie. Oświadczenie takie złożyli, jednak ostatecznie skutecznie je wycofali, a zatem obciążają ich konsekwencje negatywnego rozstrzygnięcia o zgłoszonym żądaniu także w aspekcie konieczności zwrotu stronie pozwanej poniesionych kosztów procesu ( postanowienie zawarte w pkt II wyroku).