

## UZASADNIENIE

Pozwem wniesionym w dniu 19 października 2010 roku przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście Powiatowemu w R., powodowie T. B. (1) i K. B. wnieśli o zasądzenie od pozwanego na swoją rzecz kwot po 240.500 złotych z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia powództwa do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za wydanie decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powodów kosztów procesu według norm przepisanych. W uzasadnieniu wskazali, że decyzjami Naczelnika Miasta R. (...) orzeczono o wywłaszczeniu nieruchomości położonych w R. i oznaczonych jako: działka (...), stanowiącej własność S. B., K. B., H. B. i T. B. (1), oraz działka (...), stanowiącej własność W. B. (ojca powodów). W ocenie powodów ich szkoda polega na tym, że odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia działki (...) nigdy nie zostało im wypłacone a działka nie stała się ponownie ich własnością. Gdyby decyzja administracyjna została wydana zgodnie z prawem, wówczas powodowie skorzystaliby z prawa pierwokupu i przedmiotowa działka stanowiłaby aktualnie ich własność. Z kolei szkoda powodów w zakresie działki (...) polega w ich ocenie na tym, że nieruchomość ta nie stała się ponownie własnością ojca powodów W. B., a tym samym nie weszła w skład masy spadkowej po nim (pozew, k. 2-4).

W odpowiedzi na pozew wniesionej w dniu 6 grudnia 2010 roku pozwany Skarb Państwa – Starosta (...) wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powodów na rzecz pozwanego kosztów postępowania według norm przepisanych. W ocenie pozwanego powodowie nie wykazali, że w wyniku stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji z dnia 26 maja 1982 roku ponieśli szkodę. Nawet zaś gdyby istniały podstawy do sprzedaży nieruchomości w trybie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami z zapewnieniem powodom pierwszeństwa jej nabycia, to należy uwzględnić, iż musieliby oni zapłacić cenę rynkową nieruchomości. Nadto pozwany zaprzeczył twierdzeniom powodów, iż nie otrzymali oni odszkodowania za wywłaszczenie wskazując, że wprawdzie nie było to odszkodowanie otrzymane „do ręki” jednakże kwota przysługującego im odszkodowania została potrącona, zgodnie z obowiązującymi w tamtym czasie przepisami na poczet zadłużenia właścicieli wobec Skarbu Państwa, figurującego w KW (...), która to okoliczność zdaniem pozwanego wynika z wydanej decyzji wywłaszczeniowej (odpowiedź na pozew, k. 33-36).

W odpowiedzi na pozew pozwanego Skarbu Państwa – Starosty (...), zastępowanego przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa w W. pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie od powodów na rzecz Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu pozwany zarzucił powodom brak legitymacji procesowej czynnej z uwagi na niewykazanie powodom następstwa prawnego dawnego właściciela nieruchomości położonej w R., przy ul. (...). Nadto pozwany zarzucił brak podstaw do przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, określone w art. 417<sup>1</sup> §2 k.c. W ocenie pozwanego za konstatacją taką przemawiać ma niewykazanie przez powodów stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji Naczelnika Miasta R. (...) z dnia 12 maja 1980 roku oraz decyzji Naczelnika Powiatu w R. z dnia 15 czerwca 1974 roku, brak związku przyczynowego między wydaniem niezgodnej z prawem decyzji a powstaniem szkody u powodów. Pozwany wskazał również, że ewentualne roszczenie z tytułu odszkodowania za wywłaszczenie uległo przedawnieniu (odpowiedź na pozew Prokuratorii Generalnej SP, k. 57-62).

Postanowieniem z dnia 4 grudnia 2013 roku Sąd Okręgowy w Łodzi na podstawie art. 174 §1 pkt 1 k.p.c. zawiesił postępowanie z udziałem zmarłej K. B. z dniem 1 marca 2013 roku i podjął postępowanie z udziałem M. P. (postanowienie, k. 395).

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

Prawomocną decyzją Naczelnika Powiatu w R. z dnia 15 czerwca 1974 roku (nr G.VI. 63/74) wywłaszczona została na rzecz Państwa z przeznaczeniem na budowę osiedla mieszkalnego (...) część nieruchomości o powierzchni 1.7027 ha, położona w R. przy ul. (...) i oznaczonej numerami (...), (...), (...) i (...) (kserokopie decyzji, k. 43-45, k. 40-42; dowód z przesłuchania powoda, zapis rozprawy, czas 01:18:50 - )1:28:20).

Decyzją z dnia 12 maja 1980 roku (nr GT. (...)) Naczelnik Miasta R. wywłaszczył na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość o powierzchni 784 m<sup>2</sup>, położoną w R. przy ulicy (...), o numerze geodezyjnym (...), stanowiącej współwłasność H. B., T. B. (1), S. B. oraz K. B.. Wywłaszczenie polegało na całkowitym odjęciu prawa własności tej nieruchomości i jej przejściu na rzecz Państwa w stanie wolnym od obciążeń z dniem, w którym decyzja stanie się ostateczna. Celem wywłaszczenia przedmiotowej działki była budowa bloku mieszkalnego nr (...) na osiedlu mieszkalnym XXX-lecia PRL w R.. Za wywłaszczony grunt ustalono odszkodowanie w łącznej wysokości 26.895 złotych. Odszkodowanie to nie zostało powodom wypłacone (decyzja, k. 16-18; dowód z przesłuchania powoda, zapis rozprawy, czas 01:18:50 – 01:28:20, 01:33:17 – 01:34:18).

Działka nr (...) położona w R. przy ulicy (...) została wydzielona z podziału działki nr (...). W 1986 roku, w związku z podziałem większego terenu pod osiedle mieszkaniowe, działki nr (...) połączono w jedną działkę i nadano jej nowy numer (...). W wyniku modernizacji ewidencji gruntów przeprowadzonej w latach 1986-1989 działka nr (...) została przenumerowana i oznaczona numerem 498. Aktualny numer działki (...) to zatem 498. Ma ona powierzchnię 1439 m<sup>2</sup> i urządzona jest dla niej księga wieczysta o numerze KW (...) (pismo, k. 76; wniosek, k. 102; decyzja, k. 103-104).

Wcześniej, decyzją Wojewódzkiej Rady Narodowej w Ł. z dnia 8 listopada 1968 roku, działając na podstawie art. 11 dekretu z dnia 10 grudnia 1952 roku o wykańczaniu budowy i nadbudowie niektórych budynków mieszkalnych, po rozpatrzeniu sprawy nakładów państwowych poczynionych w związku z usunięciem skutków huraganu w budynku przy ul. (...) w R., stanowiącej własność S. B., T. B. (1), H. B. i K. B. – ustaliło łączne koszty wskazanych nakładów na kwotę 77.745 złotych, które to koszty uległy hipotecznemu zabezpieczeniu na nieruchomości jako wierzytelność Państwa (decyzja, k. 46-47).

Ostateczną decyzją Zarządu (...) Terenami z dnia 26 maja 1982 roku (nr GT. 8224a/2/82) działki o numerach (...) o powierzchni 1444 m<sup>2</sup>, położone w R. przy ul. (...) XXX-lecia PRL przekazano odpłatnie na czas nieograniczony pod budowę pawilonu handlowego (...) w S. – Eksportowemu Zakładowi (...) w R. (decyzja, k. 19-19 v.).

W dniu 25 lipca 1994 roku współwłaściciele posesji przy ul. (...) – K. B., H. B., S. B. i T. B. (1) dokonali spłaty wierzytelności z tytułu zadłużenia hipotecznego powstałego w wyniku przeprowadzenia remontu kapitalnego w budynku przy ul. (...) w R. – w łącznej kwocie 97.959 złotych (77.745 złotych należności głównej oraz 20.214 złotych odsetek). W związku z powyższym, decyzją z dnia 4 sierpnia 1994 roku (nr. GK (...)) Burmistrz R. umorzył w całości zadłużenie hipoteczne powstałe z tego tytułu (decyzja, k. 69).

Decyzją z dnia 10 czerwca 1991 roku (znak: G.IV. (...)), Wojewoda (...) stwierdził nabycie z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 roku przez Miast R. (...) prawa własności nieruchomości oznaczonej zgodnie z nową ewidencją gruntów jako działka nr (...) o powierzchni 1.439 m<sup>2</sup> (kserokopia decyzji, k. 103-104)

Aktem notarialnym z dnia 21 stycznia 1994 roku Rada Miejska w R. oraz Spółdzielnia (...) w R. zawarły umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste przedmiotowej działki nr (...) wraz z nieodpłatnym przeniesieniem prawa własności budynków. Kolejnym aktem notarialnym z dnia 17 lutego 1995 roku Syndyk Spółdzielni (...) w R. w upadłości zawarł z W. i K. małżonkami K. umowę sprzedaży prawa użytkowania wieczystego działki numer (...) oraz prawa własności budynków położonych na tym gruncie. Decyzją z dnia 5 maja 1998 roku (znak GT.II. (...)), na wniosek dotychczasowych użytkowników wieczystych Burmistrz Miasta R. (...) orzekł o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności działki nr (...) a rzecz małżonków K.. Z kolei aktem notarialnym z dnia 14 maja 1999 roku W. i K. małżonkowie K. darowali przedmiotową nieruchomość D. i P. małżonkom K. (kserokopie aktów notarialnych, k. 106-109; k. 110-112, k. 115-117; kserokopia decyzji, k. 113-114).

Decyzją Wojewody (...) z dnia 12 sierpnia 2009 roku (nr GN.III./SP.V. (...)) decyzja Naczelnika Miasta R. (...) z dnia 26 maja 1982 roku orzekająca o przekazaniu na rzecz Wojewódzkiego Związku Spółdzielni (...) w S. – Eksportowego Zakładu (...) w R. w użytkowni wieczyste niezabudowanego terenu o powierzchni 1.444 m<sup>2</sup>, położonego w R., przy ul. (...) XXX-lecia PRL, oznaczonego jako działki gruntu o numerach: (...) i (...) – wydane zostały z naruszeniem

prawa, gdyż nie jest możliwe stwierdzenie nieważności tej decyzji z uwagi na wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych. Podstawę wydania powyższej decyzji stanowiło naruszenie art. 34 ust.1 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (w brzmieniu nadanym Dz. U. z 1974 roku nr 10, poz. 64 ze zm.). Przepis ten stanowił, że nieruchomość wywłaszczona w trybie niniejszej ustawy podlega zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela, jeżeli naczelnik powiatu ustali, że nieruchomość nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie. Tym czasem jak ustalił Wojewoda, pomimo niewybudowania na zawłaszczonych działkach bloku mieszkalnego naczelnik powiatu nie orzekł o zwrocie nieruchomości wywłączonym właścicielom za ich zgodą. Brak jest również jakiegokolwiek dokumentacji wskazującej na to, że takie postępowanie w przedmiocie zwrotu nieruchomości za zgodą wywłaszczonych właścicieli zostało przeprowadzone. Z uwagi jednak na fakt, że po wydaniu decyzji z 26 maja 1982 roku przedmiotowe działki były przedmiotem obrotu gospodarczego, w tym nastąpiło ich zbycie na rzecz osoby trzeciej chronionej rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych – stanowiło to przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji (decyzja, k. 6-14).

Postanowieniem z dnia 18 listopada 1996 roku, sygn. akt I Ns 356/96, Sąd Rejonowy w Rawie Mazowieckiej, Wydział I Cywilny stwierdził, że spadek po W. B., zmarłym a dniu 20 kwietnia 1979 roku w R. na podstawie ustawy nabyli: żona G. B. w 1/4, i dzieci: K. B., S. B., H. B. i T. B. (1) po 3/16 części spadku każde z nich. Z kolei spadek po G. B. zmarłej 21 stycznia 1990 roku w R. na podstawie ustawy nabyły dzieci: K. B., S. B., H. B. i T. B. (1) po 1/4 części spadku każde z nich (kserokopia postanowienia, k. 21-21 v.).

Postanowieniem z dnia 3 sierpnia 1999 roku, sygn. akt I Ns 177/99, Sąd Rejonowy w Rawie Mazowieckiej stwierdził, że spadek po S. B., córce W. i G., zmarłej 3 kwietnia 1998 roku w R., na podstawie ustawy nabyło rodzeństwo spadkodawczyni: K. B., H. B., T. B. (1) w 1/3 części każdy z nich (kserokopia postanowienia, k. 20).

Powódka K. B. zmarła w dniu 1 marca 2013 roku. Spadek po K. B. na podstawie testamentu notarialnego z dnia 15 września 2005 roku nabyła w całości wnuczka brata spadkodawczyni M. P.. Postanowieniem z dnia 4 grudnia 2013 roku Sąd Okręgowy w Łodzi na podstawie art. 174 §1 pkt 1 k.p.c. zawiesił postępowanie z udziałem K. B. z dniem 1 marca 2013 roku i podjął postępowanie z udziałem M. P. (odpis aktu zgonu, k. 394, odpis aktu urodzenia, k. 393, wypis aktu poświadczenia dziedziczenia, k. 389-392; postanowienie, k. 395).

Wartość rynkowa nieruchomości położonej w R. przy ul. (...), stanowiącej działkę nr (...) o powierzchni 1.439 m<sup>2</sup>, przy uwzględnieniu jej stanu na dzień 26 maja 1982 roku wynosi 260.000 złotych (opinia pisemna biegłego rzeczoznawcy majątkowego T. K., k. 335-351; opinie ustne uzupełniające biegłego rzeczoznawcy majątkowego T. K., zapis dźwiękowy, czas: 00:09:19 – 2:02:07 – k. 434 v. - 435 v.; czas: 00:03:43 – 01:12:49 – k. 448-449; częściowo opinia pisemna biegłego rzeczoznawcy majątkowego B. L., k. 203-229; wyciąg z operatu szacunkowego k. 276-277).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o złożone przez strony dokumenty urzędowe i prywatne, pisemną i uzupełniającą ustne opinie biegłego rzeczoznawcy majątkowego T. K., częściowo pisemną i uzupełniającą ustną opinię biegłego rzeczoznawcy B. L. oraz w oparciu o dowód z przesłuchania powoda T. B. (2). Wszystkie wskazane dokumenty zostały sporządzone w przepisanej formie przez osoby kompetentne i umocowane do ich wystawienia, zaś treść tych dokumentów nie była kwestionowana.

Odnosząc się do wydanych w sprawie opinii biegłych rzeczoznawców w pierwszej kolejności wydana została pisemna i uzupełniająca opinia biegłego rzeczoznawcy B. L.. W oparciu o zastosowaną wycenę metodą porównawczą korygowania ceny średniej biegła ustaliła wartość przedmiotowej nieruchomości na kwotę 275.400 złotych (wyciąg z operatu szacunkowego, k. 276). Z uwagi jednak na liczne zastrzeżenia stron do sposobu dokonanego przez biegłą oszacowania, a w szczególności prawidłowości dobrania do porównania innych nieruchomości oraz błędy rachunkowe w opinii, na zgodny wniosek obu stron, Sąd dopuścił dowód z opinii innego biegłego rzeczoznawcy majątkowego. W oparciu o zastosowaną w podejściu porównawczym metodę korygowania ceny średniej, biegły rzeczoznawca T. K. oszacował wartość działki nr (...) na 260.000 złotych.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż w ocenie Sądu Okręgowego brak było podstaw do uwzględnienia wniosku pełnomocnika powodów o wyłączenie biegłego T. K.. Stosownie do treści art. 281 k.p.c. aż do ukończenia czynności

biegłego strona może żądać jego wyłączenia z przyczyn z jakich można żądać wyłączenia sędziego. Gdy strona składa wniosek o wyłączenie sędziego po rozpoczęciu przez niego czynności, obowiązana jest uprawdopodobnić, że przyczyna wyłączenia powstała później, lub że przedtem nie była jej znana. Jak z kolei stanowi art. 49 k.p.c., sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności biegłego w danej sprawie.

W niniejszej sprawie strona powodowa zgłosiła wniosek o wyłączenie biegłego pismem z dnia 29 listopada 2013 roku, a więc już po wydaniu przez biegłego opinii pisemnej, argumentując wniosek wyłącznie faktem uzyskała informacji o tym, że biegły wydawał wcześniej opinie na zlecenie Urzędu Miasta R. (...), co może budzić wątpliwości co do jego bezstronności. Odnosząc się do tak sformułowanego argumentu należy uznać, iż jest bezzasadny. Oczywistym jest, że z racji wykonywanego zawodu biegły sądowy wydaje opinie na zlecenie nie tylko sądów ale również innych podmiotów takich jak urzędy czy różnego rodzaju instytucje. Nie można jednak uznać, iż samo wcześniejsze wydawanie przez biegłego w innych sprawach opinii na zlecenie Urzędu Miasta R. (...) powoduje samo przez się okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w każdej sprawie w której przedmiotem jest nieruchomości, która jest lub była własnością miasta. Przyjęcie poglądu przeciwnego, przy ograniczonej liczbie biegłych, doprowadziłoby w krótkim czasie do wyłączenia ich od możliwości orzekania w tego rodzaju sprawach mimo braku racjonalnego uzasadnienia takiego stanu rzeczy. Mając zatem na względzie, że fakt wydawania wcześniej przez biegłego T. K. opinii na zlecenie Urzędu Miasta R. (...) było jedyną podstawą zgłoszonego wniosku o wyłączenie biegłego, z uwagi na brak podstaw wskazanych w art. 49 k.p.c., w zw. z art. 281 k.p.c. wniosek podlegał oddaleniu.

Odnosząc się do samej treści opinii należy w ocenie Sądu uznać, iż jest ona prawidłowa, przekonująca i miarodajna dla ustalenia faktycznej wartości przedmiotowej nieruchomości. Pomimo, iż również co do tej opinii strony składały zastrzeżenia co do sposobu doboru porównywanych nieruchomości, biegły w wyczerpujący sposób ustosunkował się do tych zastrzeżeń w swych uzupełniających ustnych opiniach składanych na rozprawie. W szczególności przekonująco wyjaśnił w jaki sposób i w oparciu o jakie kryteria wybierał do porównania nieruchomości i dlaczego nie uwzględnił w tym zakresie nieruchomości leżących w centrum i w śródmieściu R.. Oceniając całościowo wydaną opinię pisemną należy uznać, iż spełnia ona wymogi dotyczące szacowania nieruchomości wskazane w treści ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami oraz w przepisach Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie wyceny i sporządzania operatu szacunkowego. W szczególności należy uznać, iż przyjęte do porównania przez biegłego nieruchomości były nieruchomościami podobnymi w rozumieniu ustawy, zaś ceny poszczególnych nieruchomości zostały prawidłowo skorygowane ze względu na cechy różniące je od nieruchomości wycenianej. W świetle powyższej okoliczności należy zatem uznać, iż dokonane w opinii oszacowanie przedmiotowej nieruchomości na kwotę 260.000 złotych jest prawidłowe i miarodajne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy w tym zakresie.

Podkreślenia wymaga, że mimo oparcia się przy ustalaniu wartości przedmiotowej nieruchomości na opinii biegłego T. K., sąd nie zdyskredytował w całości wydanej wcześniej opinii biegłej B. L.. Należy zauważyć, iż pomimo nieco odmiennego doboru nieruchomości porównawczych, który nie został przez biegłą uzasadniony w sposób w pełni przekonujący, biegłą ustaliła wartość nieruchomości na poziomie zbliżonym do wyniku biegłego T. K.. Oczywistym jest, że wartość oszacowania każdej nieruchomości dokonywanego metodą porównawczą zawsze zależeć będzie od katalogu nieruchomości podobnych dobranych do porównania. To czy dana nieruchomość jest podobna do nieruchomości szacowanej i czy w związku z tym powinna zostać dobrana do porównania zawsze jest sprawą oceną. W zależności zatem od sposobu doboru poszczególnych nieruchomości porównawczych oraz sposobu dokonanej korekty ze względu na cechy różniące nieruchomości porównywane od nieruchomości szacowanej – ostateczny wynik zawsze będzie się różnił między szacunkiem poszczególnych biegłych, a nawet w ramach szacunków jednego biegłego (w zależności od przyjętych założeń). Nie mniej jednak osiągnięcie przez biegłą B. L. wyniku szacowania nie odbiegającego w sposób znaczny od wartości oszacowania dokonanego przez biegłego T. K. pozwala w sposób uprawniony uznać, iż ustalona przez sąd wartość nieruchomości na 260.000 złotych jest prawidłowa i zgodna z aktualną wartością rynkową przedmiotowej nieruchomości. Wskazywane okoliczności pozwalają też

wysnuć wnioski, iż katalog nieruchomości porównawczych został wybrany przez obu biegłych w sposób prawidłowy i zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Nawet zatem przy nieco odmiennym dobraniu nieruchomości porównawczych, zgodnie z przyjętymi przez biegłych w tym zakresie założeniami – należy uznać, że wynik szacunku nie odbiegałby w sposób znaczący od wyników uzyskanych przez obu biegłych. Brak jest zatem podstaw do uznania, że dokonane oszacowania mogły w sposób istotny naruszyć uzasadniony interes ekonomiczny którejkolwiek ze stron.

Uwzględniając zatem wyniki obu pisemnych opinii biegłych, Sąd oparł się zatem ostatecznie w zakresie ustalenia wartości przedmiotowej nieruchomości na opinii biegłego T. K. – jako bardziej spójnej i przekonującej.

Jednocześnie brak było w ocenie Sądu podstaw do uwzględnienia wniosku strony powodowej o dopuszczenie opinii innego biegłego. Należy zauważyć, iż ocena czy dane zagadnienie zostało wyjaśnione w stopniu wystarczającym do rozstrzygnięcia sprawy zawsze należy do Sądu. Co się zaś tyczy kwestii zasadności dopuszczania kolejnych dowodów z opinii tego samego lub innego biegłego, w orzecznictwie zgodnie wskazuje się, że jeżeli taki dowód już został przez sąd dopuszczony, to stosownie do treści art. 286 k.p.c. opinii dodatkowego biegłego można żądać jedynie „w razie potrzeby”. Może to być np. wadliwość pierwszej opinii. Potrzeba taka nie może natomiast być jedynie wynikiem niezadowolenia strony z niekorzystnego dla niej wydzwiku konkluzji opinii. W przeciwnym bowiem razie sąd byłby zobligowany do uwzględniania kolejnych wniosków strony dopóty, dopóki nie złożona zostałaby opinia w pełni ją zadowalająca, co jest niedopuszczalne (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 16 października 2013 r., III AUa 756/2013, LexPolonica nr 8077311; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 25 stycznia 2013 r., I ACa 1073/2012, LexPolonica nr 5155010).

W ocenie Sądu Okręgowego przeprowadzone opinie w sposób dostateczny i nie budzący wątpliwości pozwoliły ustalić aktualną wartość przedmiotowej nieruchomości na potrzeby rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, z tego względu wnioski strony powodowej o dopuszczenie dowodu z opinii kolejnego biegłego podlegał oddaleniu jako nieuzasadniony i zmierzający jedynie do niepotrzebnego przedłużenia postępowania.

W zakresie uzupełniającym Sąd oparł się również przy ustalaniu stanu faktycznego na dowodzie z przesłuchania powoda. Twierdzenia powoda były całkowicie zgodne z treścią zgromadzonych w sprawie dokumentów i dlatego zostały uznane w całości za wiarygodne.

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

Powództwo zasługiwało na częściowe uwzględnienie.

Podstawę prawną żądania powodów stanowi art. 417<sup>1</sup> §2 k.c., w zw. z art. 417 §1 k.c. Zgodnie z tymi przepisami za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Przepis art. 417 k.c. przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, zdefiniowanym jako "niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej". Stanowi więc on ogólną podstawę odpowiedzialności władz publicznych za ich władcze działania, która nie znajduje zastosowania lub znajduje ograniczone zastosowanie tylko wówczas, gdy ustawodawca odrębnym unormowaniem określa konsekwencje niektórych działań organów władz publicznych. Szczególne znaczenie mają unormowania zawarte w art. 417<sup>1</sup> § 1-3 k.c., które jako dodatkową przesłankę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wprowadzają obowiązek uprzedniego stwierdzenia niezgodności z prawem działania władz publicznych. Przepis art. 417 k.c. znajduje zastosowanie, o ile szkoda wyrządzona została "przy wykonywaniu władzy publicznej", a zatem w sferze określanej mianem imperium, a więc działań lub zaniechań polegających na wykonywaniu funkcji władczych, realizacji zadań władzy publicznej.

Dla określenia odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych, obok zdarzenia sprawczego, konieczne jest ustalenie pozostałych przesłanek odpowiedzialności deliktowej, a więc szkody i związku przyczynowego. Przepis art. 417 k.c. nie zawiera w tej kwestii żadnej regulacji, a tym samym znajdują zastosowanie ogólne reguły dotyczące kompensaty szkody w mieniu (majątkowej) i na osobie (majątkowej i niemajątkowej) oraz koncepcji związku przyczynowego - w szczególności ujęte w przepisach art. 361, 444-448 k.c.

W przepisie art. 417<sup>1</sup> §2 k.c. ustawodawca uzależnia dodatkowo powyższą odpowiedzialność od przedsądu w postaci konieczności stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej.

Przenosząc powyższe uwagi ogólne na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że taką niezgodną z prawem ostateczną decyzją była decyzją Zarządu (...) Terenami z dnia 26 maja 1982 roku (nr GT. 8224a/2/82) na mocy której działki o numerach (...) o powierzchni 1444 m<sup>2</sup>, położone w R. przy ul. (...) XXX-lecia PRL przekazano odpłatnie na czas nieograniczony pod budowę pawilonu handlowego (...) w S. – Eksportowemu Zakładowi (...) w R..

Jak wynika z dokonanych ustaleń, wcześniej prawomocną decyzją Naczelnika Powiatu w R. z dnia 15 czerwca 1974 roku wywłaszczona została na rzecz Państwa z przeznaczeniem na budowę osiedla mieszkalnego (...) m. in. część nieruchomości w postaci działki położonej w R. przy ul. (...) i oznaczonej numerem (...) należąca do W. B. – ojca powoda T. B. (1). Z kolei decyzją z dnia 12 maja 1980 roku Naczelnik Miasta R. wywłaszczył na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość o powierzchni 784 m<sup>2</sup>, położoną w R. przy ulicy (...), o numerze geodezyjnym (...), stanowiącej współwłasność H. B., T. B. (1), S. B. oraz K. B.. Celem wywłaszczenia przedmiotowej działki była budowa bloku mieszkalnego nr (...) na osiedlu mieszkalnym XXX-lecia PRL w R..

Jak ustalono w toku postępowania działka nr (...) położona w R. przy ulicy (...) została wydzielona z podziału działki nr (...). W 1986 roku działki nr (...) połączono w jedną działkę i nadano jej nowy numer (...), a następnie numer 498.

Zważywszy na daty wydania powyższych decyzji, zastosowanie do nich znajdowała ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jednolity: Dz. U. 1974 r. Nr 10 poz. 64). Zgodnie z art. 34 ust 1-3 powołanej ustawy nieruchomość wywłaszczona w tej ustawy podlega zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela, jeżeli naczelnik powiatu ustali, że nieruchomość nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie. Naczelnik powiatu orzeka o zwrocie nieruchomości za zgodą wywłaszczonego właściciela. Decyzja o zwrocie nieruchomości powinna zwierać rozliczenie pomiędzy ubiegającym się o wywłaszczenie a wywłaszczonym właścicielem.

Jak wynika z dokonanych w sprawie ustaleń nieruchomość nie została użyta do celów wskazanych w decyzjach wywłaszczeniowych, nie wybudowano bowiem na niej bloku mieszkalnego. Należy zatem uznać, iż w takiej sytuacji Naczelnik powiatu winien orzec o zwrocie nieruchomości wcześniejszym właścicielom za ich zgodą, dokonując stosownego rozliczenia. W tej sytuacji wskazana decyzja Zarządu (...) Terenami z dnia 26 maja 1982 roku o przekazaniu działek o numerach (...) odpłatnie na czas nieograniczony pod budowę pawilonu handlowego (...) w S. – Eksportowemu Zakładowi (...) w R. należało uznać za niezgodne z prawem, a konkretnie z treścią art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości.

Ustalając szkodę poniesioną przez powodów wskutek wydania tej decyzji należy zwrócić uwagę na fakt, iż powodowie nie otrzymali nigdy należnego z tytułu wywłaszczenia odszkodowania. Wbrew twierdzeniom strony pozwanej, nie znalazło potwierdzenia w toku postępowania dowodowego twierdzenie jakoby odszkodowanie to zostało potrącone powodom z wierzytelnościami państwa z tytułu nakładów państwowych poczynionych w związku z usunięciem skutków huraganu w budynku przy ul. (...) w R., stanowiącej własność S. B., T. B. (1), H. B. i K. B. – które to koszty uległy hipotecznemu zabezpieczeniu na nieruchomości jako wierzytelność Państwa. Jak bowiem wykazali powodowie, w dniu 25 lipca 1994 roku współwłaściciele posesji przy ul. (...) – K. B., H. B., S. B. i T. B. (1) dokonali spłaty wierzytelności z tytułu zadłużenia hipotecznego powstałego w wyniku przeprowadzenia remontu kapitalnego w budynku przy ul. (...) w R. – w łącznej kwocie 97.959 złotych (77.745 złotych należności głównej oraz 20.214 złotych

odsetek). W związku z powyższym, decyzją z dnia 4 sierpnia 1994 roku (nr. GK (...)) Burmistrz R. umorzył w całości zadłużenie hipoteczne powstałe z tego tytułu.

W świetle powyższych okoliczności należy zatem uznać, iż gdyby zgodnie z treścią art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości Naczelnik Miasta R. (...), po stwierdzeniu, że wywłaszczone nieruchomości nie zostały użyte na cele wywłaszczenia, winien dokonać zwrotu nieruchomości ich dotychczasowym właścicielom, nie ulega bowiem wątpliwości, iż wyraziliby oni na taki zwrot zgodę. W takiej sytuacji dotychczasowi właściciele działek otrzymaliby te działki za darmo, albowiem wskutek nieotrzymania od Państwa przyznanego odszkodowania – nie byłoby podstaw do dokonywania żadnych rozliczeń z tego tytułu. Wydanie decyzji o przekazaniu przedmiotowych działek odpłatnie na czas nieograniczony innemu podmiotowi pod budowę pawilonu było niezgodne z prawem i spowodowało po stronie dotychczasowych właścicieli działek szkodę w postaci ich wartości według stanu z chwili wydania kwestionowanej decyzji.

Sąd Okręgowy nie podziela podnoszonego przez pozwanego zarzutu, iż zaskarżona decyzja nie naruszała prawa, gdyż mimo niewybudowania na wywłaszczonych działkach bloku numer (...), wybudowano na nich pawilon owocowo – warzywny, a więc obiekt usługowy wchodzący w skład budowanego osiedla, co nakazuje przyjąć, iż wywłaszczone działki wykorzystano zgodnie z celem wywłaszczenia. Po pierwsze należy wskazać, iż ogólny cel wywłaszczenia w postaci budowy osiedla mieszkaniowego został wskazany jedynie w zakresie działki nr (...), zaś w przypadku działki nr (...) cel ten był skonkretyzowany (budowa bloku numer 6). Po drugie należy w ocenie Sądu Okręgowego przyjąć, iż badając czy działki wykorzystano zgodnie z celem wywłaszczenia należy badać istniejące w tym zakresie plany z chwili wydawania decyzji wywłaszczeniowych. O ile zaś plany te w chwili wydawania w 1974 roku decyzji wywłaszczeniowej co do pierwszej działki były jeszcze bardzo ogólne, to w 1980 roku były już one sprecyzowane, o czym świadczy chociażby wspomniane wskazanie celu wywłaszczenia drugiej z przedmiotowych działek – w postaci budowy konkretnego bloku mieszkalnego. Jeżeli zatem w 1980 roku istniał już konkretny plan budowy osiedla to należy przyjąć, iż obejmował on również miejsca przeznaczone na budowę budynków użyteczności publicznej takich jak pawilony spożywcze. Skoro zaś na miejscu wywłaszczonych działek miał stanąć blok mieszkalny, to należy przyjąć, iż miejsca pod budowę budynków użyteczności publicznej wyznaczono gdzie indziej.

W tej sytuacji należy przyjąć, iż skoro skonkretyzowany cel wywłaszczenia w postaci budowy bloku mieszkalnego nie został zrealizowany, to obowiązkiem Naczelnika Miasta R. (...) było zastosowanie procedury z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. Okoliczność, że dopiero w czasie późniejszym, to jest w 1982 roku zmieniono plany i postanowiono wybudować na miejscu planowanego bloku numer 6 pawilon owocowo- warzywny nie uprawniała do zaniechania zwrotu działek poprzednim właścicielom. W tej sytuacji wydaną skutkiem tego decyzję o przekazaniu działek innemu podmiotowi – należy uznać za niezgodną z prawem i powodującą po stronie powodowej opisaną wyżej szkodę.

Niezależnie od tego podkreślenia wymaga, iż wydanie decyzji z dnia 26 maja 1982 roku z naruszeniem prawa zostało stwierdzone ostateczną decyzją Wojewody (...) z dnia 12 sierpnia 2009 roku. W orzecznictwie powszechnie przyjmuje się zasadę uwzględniania przez sądy powszechne skutków prawnych prawomocnych orzeczeń organów administracyjnych, która ma swoje źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej, czego wyrazem są art. 2 § 3 i art. 177 §1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 i 97 § 1 pkt 4 k.p.a., a pod rządami Konstytucji także w idei podziału władz (art. 10 K.) oraz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7). Zasada ta doznaje ograniczenia jedynie w myśl koncepcji tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, która nie ma normatywnego umocowania, ale znajduje oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wyrażającym od kilkudziesięciu lat niezmienny pogląd, że decyzja administracyjna nie może wywoływać skutków prawnych, pomimo jej formalnego nieuchylenia, jeśli jest dotknięta wadami, godzącymi w jej istotę jako aktu administracyjnego. Możliwość badania, a ściślej - kwestionowania decyzji administracyjnej wyłącznie w ograniczonym zakresie, w myśl wypracowanej w judykaturze Sądu Najwyższego koncepcji bezwzględnej nieważności (nieistnienia) decyzji administracyjnej, stanowi jedyne odstępstwo od zasady związania sądu cywilnego decyzją administracyjną.

Skoro zatem przedmiotowa decyzja Wojewody w sposób oczywisty nie jest decyzją bezwzględnie nieważną, to w niniejszym postępowaniu Sąd nie mógł nie uwzględnić dokonanych tą decyzją ustaleń.

W świetle przedstawionych okoliczności nie może również budzić wątpliwości związek przyczynowy pomiędzy wydaniem zaskarżonej decyzji z dnia 26 maja 1982 roku. Gdyby bowiem wydana decyzja administracyjna była zgodna z prawem, wówczas zwrócono by przedmiotowe działki poprzednim właścicielom i to za darmo – z uwagi na fakt, iż nie otrzymali oni przyznanego im odszkodowania.

Brak jest w ocenie Sądu Okręgowego podstaw do uwzględnienia podnoszonego przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia roszczenia powodów. Zdaniem pozwanego roszczenie zastosowanie znajduje tu art. 442<sup>1</sup> k.c., zgodnie z którym roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę, a zatem wskazany trzyletni termin przedawnienia upłynął w 2002 roku, gdyż powinien być liczony od dnia w którym powodowie dowiedzieli się o braku możliwości zwrotu przedmiotowej nieruchomości (co miało miejsce w 1999 roku).

Wskazanej argumentacji nie sposób podzielić. Jak zauważył sam pozwany zanim powodowie zdecydowali się wystąpić na drogę sądową z powództwem odszkodowawczym prowadzili długie postępowanie administracyjne postępowanie w przedmiocie zwrotu wywłaszczonych działek w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst pierwotny: Dz. U. 1997 r. Nr 115 poz. 741, ze zm.). Wbrew twierdzeniom pozwanego nie można uznać, iż trzyletni termin przedawnienia roszczenia rozpoczął swój bieg z chwilą gdy powodowie dowiedzieli się o umorzeniu przez Starostę (...) orzekł o umorzeniu postępowania w sprawie zwrotu działki – co miało miejsce 20 września 1999 roku. W szczególności nie można uznać, iż z chwilą wydania tej decyzji powodowie dowiedzieli się o braku możliwości zwrotu przedmiotowych działek. Wniosek taki można by wyciągnąć w przypadku ostatecznego zakończenia postępowania zwrotowego, tymczasem postępowanie w sprawie było kontynuowane i na skutek zaskarżenia przez dotychczasowych właścicieli tej decyzji najpierw do samorządowego kolegium odwoławczego, a później do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzja z dnia 20 września 1999 roku została uchylona. Na tym etapie postępowania powodowie mogli zatem jeszcze liczyć na to, że postępowanie w przedmiocie zwrotu ich działek zostanie rozstrzygnięte na ich korzyść.

Dopiero po dokładnym ustaleniu stanu faktycznego dotyczącego przedmiotowych działek i dokonanej analizie prawnej wskazującej na to, że wobec zaistnienia nieodwracalnych skutków prawnych w zakresie własności działek ich zwrot może nie być możliwy, zdecydowali się wystąpić z wnioskiem o zawieszenie postępowania zwrotowego i wystąpić z nowym wnioskiem o stwierdzenie wydania decyzji z dnia 26 maja 1982 roku z naruszeniem prawa. Skoro zatem żadne z postępowań w przedmiocie zwrotu działek i w przedmiocie stwierdzenia naruszenia prawa decyzji administracyjnej nie zostało ostatecznie zakończone – to nie można uznać, iż rozpoczął swój bieg termin przedawnienia z art. 442<sup>1</sup> §1 k.c.

Niezależnie od tego wypada przypomnieć, że zgodnie z treścią art. 417<sup>1</sup> §2 k.c. W przypadku dochodzenia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Nie można zatem uznać, iż w przedmiotowej sprawie termin przedawnienia roszczenia powodów mógł rozpocząć swój bieg zanim doszło do wydania przez wojewodę decyzji stwierdzającej niezgodność z prawem decyzji z dnia 26 maja 1982 roku. Wydanie takiej decyzji jest bowiem niezbędne i bez takiej decyzji dochodzenie przez powodów odszkodowania na podstawie art. 417<sup>1</sup> § k.c., w zw. z art. 417 §1 k.c. byłoby niemożliwe.

Nie może wreszcie budzić wątpliwości, iż oboje powodowie wykazali swą legitymację czynną do dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa – Starosty (...), co również było kwestionowane przez stronę pozwaną. Z dokonanych ustaleń wynika, iż działka (...) stanowiła przed wywłaszczeniem własność S. B., K. B., H. B. i T. B. (1). Z kolei działka (...) stanowiła własność W. B.. Powodowie wykazali stosownymi dokumentami, że na skutek śmierci W.



B., G. B. i S. B. spadek po nich nabyli ostatecznie K. B., H. B. i T. B. (1). Spośród trojga uprawnionych powództwo w niniejszej sprawie wytoczyli K. B. i T. B. (1). Na skutek śmierci K. B. w toku postępowania w jej miejsce wstąpiła jej jedyna spadkobierczyni – M. P..

Reasumując tę część rozważań należy zatem uznać, iż odpowiedzialność co do zasady Skarbu Państwa – Starosty (...) wobec powodów T. B. (1) i M. P. nie może budzić wątpliwości.

Ustalając z kolei wysokość należnego powodom odszkodowania Sąd oparł się w zakresie wartości przedmiotowych działek na pisemnej opinii biegłego T. K., który oszacował tę wartość na kwotę 260.000 złotych. Uwzględniając zatem fakt, iż powództwo w niniejszej sprawie wytoczyło dwoje spośród trojga uprawnionych, Sąd zasądził od pozwanego na rzecz powodów T. B. (1) i M. P. kwoty po 1/3 ustalonej wartości działek, to jest kwoty po 86.666.66 złotych z ustawowymi odsetkami od dnia 20 listopada 2010 roku do dnia zapłaty. Odsetki ustalono od dnia następnego po dniu doręczenia pozwu pozwanemu, albowiem dopiero z tą chwilą pozwany miał możliwość zadośćuczynienia żądaniu powodów.

W pozostałej części powództwo podlegało oddaleniu jako wygórowane.

W oparciu o treść art. 100 zd. pierwsze k.p.c. Sąd stosunkowo rozdzielił koszty procesu, uznając, że pozwany wygrał sprawę w 64%. W toku postępowania obie strony poniosły koszty procesu w postaci wynagrodzenia pełnomocników w kwotach po 7.200 złotych. Z łącznie poniesionych przez strony kosztów procesu w kwocie 14.400 złotych powodowie powinni więc uiścić kwotę 9.216 złotych ( $14.400 \times 64\% = 9.216$  złotych). Uwzględniając zatem, iż powodowie ponieśli już koszty w wysokości 7.200 złotych, Sąd zasądził od obu powodów na rzecz Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa brakującą różnicę w kwocie 2.016 złotych ( $9.216 - 7.200 = 2.016$  złotych).

Uwzględniając nieuiszczone przez strony koszty sądowe na które złożyły się: opłata od pozwu w kwocie 12.025 złotych oraz zaliczka na wynagrodzenie biegłych w kwocie 3.907,66 złotych, wypłacona tymczasowo przez Skarb Państwa – Sąd Okręgowy w oparciu o treść art. 113 ust. 1 i 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w zw. z art. 100 zd. pierwsze k.p.c., nakazał pobrać na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Łodzi od powodów z zasądzonego roszczenia – kwoty po 1.250,45 złotych tytułem nieuiszczonych wydatków oraz kwoty po 7.728 złotych tytułem części nieuiszczonej opłaty sądowej.

Z kolei od Skarbu Państwa Starosty (...) Sąd nakazał pobrać na rzecz Skarbu Państwa Sadu Okręgowego w Łodzi kwotę 1.406,76 złotych tytułem nieuiszczonych wydatków. Na mocy art. 94 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych Skarb Państwa nie miał obowiązku uiszczania opłat.