

Sygn. akt I ACa 321/18

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 września 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Katarzyna Polańska-Farion

Sędziowie: SA Marzena Konsek-Bitkowska

SO del. Anna Strączyńska (spr.)

Protokolant:sekr. sądowy Marta Puszkarska

po rozpoznaniu w dniu 10 września 2018 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa W. N.

przeciwko (...) W. oraz Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...) i Prezydentowi (...) W.

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 29 stycznia 2018 r., sygn. akt I C 1248/16

I. *oddala apelację;*

II. *nie obciąża powoda kosztami postępowania apelacyjnego.*

Anna Strączyńska Katarzyna Polańska-Farion Marzena Konsek-Bitkowska

Sygn. akt I ACa 321/18

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 05 grudnia 2016 r. W. N. wniósł o zasądzenie solidarnie od Skarbu Państwa – Wojewody (...) i (...) W. kwoty 5.000.000 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w transakcjach handlowych od dnia wytoczenia powództwa względnie doręczenia pozwu albo od dnia następnego po wykonaniu operatu szacunkowego ustalającego wysokość odszkodowania, ewentualnie od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty oraz zasądzenie kosztów procesu. W uzasadnieniu wskazał, że jest następcą prawnym właścicieli nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) o powierzchni 596 m⁽²⁾ w obrębie (...), dla której prowadzona była księga wieczysta oznaczona nr hip. „Nieruchomość w (...) W. pod N (...)”. Nieruchomość, składająca się obecnie z działek (...) (pełniących funkcję drogi) objęta była działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) W.. Poprzednik prawny powoda B. S. złożył w dniu 07 lipca 1948 r. wniosek w trybie art. 7 ust. 1 dekretu o przyznanie prawa własności czasowej ww. nieruchomości. Decyzją nr (...) z dnia 04 września 1997 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w W. odmówił ustanowienia użytkownika wieczystego do nieruchomości oznaczonej nr hip. „Nieruchomość w (...) W. pod N (...)”, stanowiącej część działki ewidencyjnej o nr

(...), zaś Wojewoda (...) decyzją nr (...) z dnia 06 listopada 1997 r. utrzymał ją w mocy. Następnie decyzją z dnia 27 czerwca 2012 r. Minister (...) nr (...) stwierdził nieważność decyzji Wojewody (...) nr (...) oraz decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego nr (...), w uzasadnieniu której wskazał, że działka, co do której odmówiono prawa użytkowania wieczystego nie wchodzi

w skład dawnej nieruchomości hip. nr (...), w związku z czym decyzje zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa. Prezydent (...) W. decyzją z dnia 22 maja 2015 r. po rozpoznaniu wniosku dekretowego z dnia 07 lipca 1948 r. odmówił W. N. ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do działek

o nr (...) z obrębu (...). Powód wskazał, że domaga się odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie wadliwej decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w W., utrzymanej w mocy decyzją Wojewody (...) nr (...), na podstawie art. 160 k.p.a. Swojej szkody powód upatrywał w tym, że wobec wydania decyzji z naruszeniem prawa, do jego majątku nie weszło prawo majątkowe – własność czasowa lub użytkowanie wieczyste. Adekwatny związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem szkodzącym a powstaniem szkody wyraża się

w tym, że gdyby organ wydał decyzję na podstawie złożonego przez B. S. wniosku zgodnie z dekretem (...) i obowiązującym wówczas faktycznym sposobem zagospodarowania nieruchomości, jak również tym przewidzianym w Planie Zabudowy (...) W. z 1931 r., to poprzednik prawny powoda nabyłby użytkowanie wieczyste nieruchomości, gdyż nie zachodziły negatywne przesłanki uniemożliwiające ustanowienie tego prawa. W dacie złożenia wniosku nie obowiązywał na terenie obejmującym przedmiotową nieruchomość żaden plan zagospodarowania przestrzennego poza planem z 1931 r., który dla tego obszaru nie przewidywał przeznaczenia wykluczającego możliwość ustanowienia użytkowania wieczystego. Jako chwilę powstania szkody powód określił dzień 27 czerwca 2012 r. – tj. datę wydania decyzji nadzorczej w stosunku do działki nr (...), oraz 22 maja 2015 r., tj. datę rozpoznania wniosku dekretowego. Wobec tego, że zaniechanie organu administracji zostało przerwane dopiero w ww. datach, podstawę odpowiedzialności deliktowej pozwanych stanowi art. 417 k.c. w brzmieniu aktualnym.

Powód wskazał również, że w dniu 27 kwietnia 2015 r. wezwał pozwanych do próby ugodowej, czym przerwał bieg trzyletniego okresu przedawnienia.

W odpowiedzi na pozew złożonej w dniu 16 marca 2017 r. pozwane (...) W. wniosło o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów postępowania. Strona pozwana zakwestionowała powództwo co do zasady i wysokości, jak również wszystkie twierdzenia powoda wyraźnie nieprzyznane. Podniosła, iż niezasadne jest podnoszenie istnienia stanu bezczynności pozwanego, albowiem co najmniej do końca 1996 r. nie były ustalone strony postępowania administracyjnego z uwagi na toczące się postępowania spadkowe. Postępowanie administracyjne nie mogło być też prowadzone w okresie co najmniej od dnia 18 października 2002 r. do dnia 22 kwietnia 2008 r., tj. daty uprawomocnienia się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po A. N. (1). Pozwany zakwestionował istnienie adekwatnego związku przyczynowego między zaniechaniem w zakresie wydania decyzji administracyjnej

a wykazywaną szkodą, wskazując, że po dniu 27 maja 1990 r. nie istniała możliwość pozytywnego rozpoznania wniosku złożonego w trybie art. 7 dekretu, albowiem na dzień wydania decyzji z dnia 22 maja 2015 r. nieruchomość objęta żądaniem pozwu była zajęta pod drogi. Ponadto pozwany podniósł, że przed złożeniem wniosku

o przyznanie prawa własności czasowej został przyjęty miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, opublikowany w Monitorze Polskim Nr 54 z dnia 12 czerwca 1948 r. poz. 308, w którym przeznaczenie terenu było takie samo, jak

w planach późniejszych. W planie obowiązującym w latach 1992-2004 działki objęte pozewem były zarezerwowane pod komunikację i nie istniała możliwość pozytywnego rozpoznania wniosku, a począwszy od 1 stycznia 2004 r. nie został dla nich uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z ostrożności procesowej pozwany podniósł także zarzut przedawnienia.

W odpowiedzi na pozew wniesionej przez Skarb Państwa reprezentowany przez Wojewodę (...) wniesiono o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów postępowania na rzecz Prokuratury Generalnej RP. Uzasadniając swoje stanowisko pozwany wskazał, że kwestionuje powództwo co do zasady i co do wysokości oraz zaprzecza twierdzeniom powoda, które nie zostały wyraźnie przyznane. Zdaniem pozwanego powód nie wykazał, aby skutek wadliwej decyzji poniósł jakąkolwiek szkodę oraz adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem pozwanego a szkodą,

gdyż decyzje, z którymi wiąże on powstanie szkody, nie dotyczyły nieruchomości, która stanowiła współwłasność poprzedników prawnych powoda. Pozwany podniósł także zarzut braku legitymacji biernej w niniejszym postępowaniu oraz zarzut przedawnienia, wskazując, że stan zaniechania ze strony Skarbu Państwa ustał z dniem 27 maja 1990 r., wobec czego termin przedawnienia upłynął najpóźniej w dniu 27 maja 2000 r. W ocenie pozwanego Skarbu Państwa nie zrealizowała się przesłanka bezprawności w zachowaniu organów, bowiem nie można mówić o nieterminowym załatwieniu wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu w sytuacji, gdy krąg spadkobierców pierwotnych współwłaścicieli nieruchomości, czyli stron postępowania administracyjnego, nie został ustalony do 2008 r.

Wyrokiem z dnia 29 stycznia 2018 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo i zasądził od W. N. na rzecz (...) W. i Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwoty po 15.000 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Powyższy wyrok zapadł w oparciu o następujące ustalenia i rozważania:

Nieruchomość położona w W. przy ul. (...) o powierzchni 596 m⁽²⁾, dla której prowadzona była księga wieczysta oznaczona nr hip. „Nieruchomość w (...) W. pod N (...)”, stanowiła własność H. S. w 1/6 części, B. S. w 3/6 części i S. S. (2) w 2/6 części. Przed wojną na nieruchomości stał budynek, który w czasie wojny został częściowo zniszczony i nie nadawał się do odbudowy, a w styczniu 1947 r. nakazano jego rozbiórkę. Nieruchomość objęta została działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) W. (Dz.U. Nr 50, poz. 279). Z dniem wejścia w życie dekretu stała się ona własnością Gminy (...) W., a na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14 poz. 130) stała się własnością Skarbu Państwa.

Obecnie dawna nieruchomość oznaczona nr hip. „Nieruchomość w (...) W. pod N (...)” położona jest w obrębie (...) i składa się z działek o nr ew. (...), będących własnością (...) W. i stanowiących drogi. Dla działki o nr (...) prowadzona jest księga wieczysta o nr (...), dla działki o nr (...) księga wieczysta o nr (...), a dla działki o nr (...) księga wieczysta o nr (...).

W dniu 07 lipca 1948 r. B. S. złożył wniosek w trybie art. 7 ust. 1 dekretu o przyznanie prawa własności czasowej ww. nieruchomości.

Pismem, które wpłynęło do Urzędu Dzielnicy (...) w dniu 14 marca 1994 r. A. N. (1) zgłosiła swoje roszczenia do nieruchomości.

Decyzją nr (...) z dnia 04 września 1997 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w W., po rozpatrzeniu wniosku B. S. odmówił ustanowienia użytkownika wieczystego (własności czasowej) do części gruntu nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) oznaczonej hip. „Nieruchomość w (...) W. pod N (...)”, stanowiącej część działki ewidencyjnej o nr (...), zaś Wojewoda (...) decyzją nr (...) z dnia 06 listopada 1997 r. utrzymał ją w mocy. Decyzją nr (...) z dnia 27 czerwca 2012 r. Minister (...) stwierdził nieważność decyzji Wojewody (...) nr (...) oraz decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego nr (...), w uzasadnieniu wskazując, że na skutek błędnych ustaleń organów zakresem orzekania przez organy dekretowe objęta była działka (...), a nie działki nr (...), w skład których wchodzi nieruchomość oznaczona nr hip. „Nieruchomość w (...) W. pod N (...)”. Jednocześnie stwierdził, że decyzje zapadły z rażącym naruszeniem prawa.

Prezydent (...) W. decyzją Nr (...) z dnia 22 maja 2015 r. po rozpoznaniu wniosku dekretowego z dnia 07 lipca 1948 r. odmówił W. N. ustanowienia prawa użytkownika wieczystego do działek o nr (...) i (...) z obrębu (...), wskazując, że grunt pochodzący z dawnej nieruchomości hip. nr (...) w całości stanowi drogi publiczne (ul. (...)), a więc nie może być przedmiotem własności innej niż Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu

terytorialnego. W. N. złożył odwołanie od ww. decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Sprawa została zarejestrowana pod sygn. akt KOC/3870/Go/15.

S. S. (2) zmarł 11 listopada 1944 r., a H. S. dnia 07 czerwca 1945 r. Postanowieniem z dnia 06 sierpnia 1996 r., Ns 676/96, Sąd Rejonowy w K. stwierdził, że spadek po J. S. nabyli H. S. i B. S. po 1/2 części każde z nich, a spadek po H. B. J. S.. Postanowieniem z dnia 29 listopada 1996 r., II Ns 438/96, Sąd Rejonowy dla W. (...) stwierdził, że spadek po B. S., zmarłym dnia 29 września 1969 r. nabyła W. S.. Z kolei spadek po W. S., zmarłej dnia 28 grudnia 1988 r., nabyła A. N. (1), co stwierdził Sąd Rejonowy w S. postanowieniem wydanym dnia 04 marca 1996 r., sygn. akt 53/96. Postępowania te zostały wszczęte przez A. N. (2).

O stwierdzeniu nabycia spadku po zmarłych J. S., H. S., B. S. i W. S. A. N. (1) zawiadomiła Urząd Rejonowy w W. pismem, które wpłynęło w dniu 03 marca 1997 r.

Następnie postanowieniem z dnia 31 marca 2008 r. Sąd Rejonowy w K. w sprawie I Ns 312/08 z wniosku W. N., stwierdził, że spadek po A. N. (1), zmarłej w dniu 18 października 2002 r., nabył powód.

Na dzień wydania decyzji dekretovej z dnia 22 maja 2015 r. nieruchomość nie była objęta żadnym obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie ze Studium (...) W. (Uchwała Rady (...) W. Nr (...) z dnia 10 października 2006 r. znajduje się w strefie terenów wielofunkcyjnych o orientacyjnej wysokości zabudowy do 20 m. Wskazane powyżej działki ewidencyjne stanowią drogi publiczne – ulice (...) (działki nr (...)) oraz (...) (działka nr (...)). Od lat 60-tych XX wieku, tj. od zakończenia odbudowy gmachu Teatru (...) i budowy gmachu Szkoły (...) działającej przy tym Teatrze oraz budynku mieszkalnego przy ul. (...) teren objęty żądaniem pozwu zachowuje obecną funkcję elementu układu drogowego wraz z ciągami pieszymi i pasami zielenie rejonu ulic: (...), (...), (...), Pl. (...). W latach 1985-1996 na działkach ewidencyjnych nr (...) znajdowało się zaplecze odbudowy Teatru (...).

Ostatnia przebudowa układu drogowego w ww. rejonie miała miejsce w okresie od 25 lipca do 30 listopada 2000 r., na podstawie decyzji Prezydenta (...) W. nr (...) z dnia 3 czerwca 1998 r. W planie Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego Dzielnicy (...), zatwierdzonego Uchwałą Nr (...) Rady Dzielnicy (...) z dnia 09 lutego 1992 r. działki nr (...) z obrębu (...) leżały w pasie terenu rezerwowanego pod komunikację.

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił w oparciu o dokumenty znajdujące się w aktach sprawy. Zgromadzone dokumenty i ich odpisy oraz kopie nie były kwestionowane co do ich autentyczności i wiarygodności. Dowody z dokumentów w postaci decyzji administracyjnych oraz orzeczeń sądów, korzystając z materialnej mocy dowodowej wynikającej z treści art. 244 k.p.c., stanowiły dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Sąd nie znalazł podstaw do podważenia ich mocy z urzędu.

Sąd I instancji oddalił wniosek o dopuszczenie dowodu z opinii biegłych geodety i do spraw wyceny nieruchomości, uznając, że okoliczności, które miały zostać dowiedzione za ich pomocą nie mają istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 227 k.p.c.).

Następnie Sąd Okręgowy uznał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie, precyzując, iż powód dochodził w niniejszym postępowaniu odszkodowania za wydanie wadliwej decyzji administracyjnej z dnia 04 września 1997 r., utrzymanej w mocy dnia 06 listopada 1997 r., której nieważność stwierdzono decyzją z dnia 27 czerwca 2012 r., ewentualnie za bezprawne zaniechanie organu administracyjnego, a mianowicie niezalatwienie w terminie wniosku o ustanowienie złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach (...).

Podstawę prawną, w oparciu o którą Sąd I instancji rozważał żądanie powoda w zakresie szkody rzeczywistej, której źródła upatrywał powód w wadliwych decyzjach Kierownika Urzędu Rejonowego w W. i Wojewody (...), stanowi przepis art. 160 k.p.a. Zastosowaniu powołanego uregulowania w sprawie niniejszej nie stał na przeszkodzie fakt jego uchylecia, 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 01 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. Sąd uznał, że w tym zakresie stosuje się bowiem przepisy art. 417, 419, 420, 420¹ k.c. oraz art. 153, 160, 161 § 5 k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym.

Mając na uwadze, że wskazane decyzje administracyjne, na które powoływał się powód jako na źródło doznanej szkody, zostały wydane przed dniem 01 września 2004 r., Sąd nie miał wątpliwości, że można zastosować wskazywaną podstawę prawną w świetle powołanych przepisów intertemporalnych, z istotnym zastrzeżeniem – wyrażonym w uchwale Sądu Najwyższego podjętej w dniu 31 marca 2011 r. 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 (jak to miało miejsce w niniejszej sprawie), ale i wtedy, gdy nastąpiło ono wcześniej.

Kolejno Sąd przypomniał, że 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. Stosownie zaś do § 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.

Przechodząc zatem do oceny przesłanek odpowiedzialności strony pozwanej, Sąd stwierdził, że – w myśl powołanego art. 160 § 2 k.p.a. – do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. Zadaniem Sądu Okręgowego było więc ustalenie 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.

W dalszej części uzasadnienia Sąd Okręgowy wskazał, że w myśl utrwalonego w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądu, 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 03 maja 1985 r., II CR 121/85, OSNC 1986, nr 4, poz. 53).

Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 06 lutego 2004 r. (II CK 433/02, LEX nr 163987) stwierdzenie, że decyzja wydana została z naruszeniem prawa, przesądza o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę poniesioną w wyniku wadliwej decyzji. Artykuł 160 § 1 k.p.a. stanowi bowiem samodzielną, wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę będącą następstwem wydania decyzji rażąco naruszającej prawo lub nieważnej. Wiąże ono jednakże Sąd o tyle tylko, o ile stanowi wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a.; nie przesądza natomiast w sposób wiążący dla sądu o istnieniu normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą. Każdorazowo, dla stwierdzenia istnienia przesłanki normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą, nieodzowne jest przeprowadzenie oceny, o której mowa w art. 361 § 1 k.c., czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem.

Dalej Sąd Okręgowy stwierdził, że okolicznością niesporną w sprawie był fakt, iż decyzją z dnia 27 czerwca 2012 r. Minister (...) stwierdził nieważność decyzji Wojewody (...) nr (...) oraz decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego nr (...), orzekających o odmowie poprzednikowi prawnemu powoda ustanowienia użytkowania wieczystego na nieruchomości oznaczonej hip. „Nieruchomość w (...) W. pod N (...)”, jako wydanych z naruszeniem prawa. Powyższe decyzje dekretowe, których nieważność stwierdzono, nie dotyczyły jednak nieruchomości objętej wnioskiem złożonym przez B. S. w trybie art. 7 dekretu (...). Jak wynika wprost z decyzji nadzorczej, organy dekretowe błędnie ustaliły położenie nieruchomości objętej przedmiotowym wnioskiem, oznaczonej pierwotnie jako „Nieruchomość w (...) W. pod N (...)”, wskazując, iż stanowi ona część działki nr (...). Tymczasem niespornie nieruchomością ta obejmuje działkę o nr (...).

Sąd I instancji uznał zatem, że wydanie decyzji administracyjnych mających za przedmiot inną nieruchomość niż stanowiąca własność poprzedników prawnych powoda, nie mogło wyrządzić powodowi szkody wyrażającej się utratą prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieujętego w tych decyzjach. Według Sądu nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy pomiędzy tymi decyzjami administracyjnymi a szkodą powoda ujmowaną jako utrata prawa użytkowania wieczystego, skoro decyzje te właściwie pozostają irrelevantne z punktu widzenia wniosku dekretowego złożonego przez poprzedników prawnych powoda. Samo stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa nie może uzasadniać roszczenia odszkodowawczego w sytuacji, gdy ich wadliwość prawną organ administracyjny powiązał z kwestiami w istocie formalnymi, gdyż za takie należy uznać objęcie tymi decyzjami nieruchomości nienależącymi do powoda.

Natomiast dla niniejszego postępowania nieistotne było ustalenie, czy gdyby te decyzje zostały wydane bez rażącego naruszenia prawa, powód nie doznałby wskazywanej przez siebie szkody majątkowej w postaci nieustanowienia na tej nieruchomości użytkowania wieczystego, ponieważ przy tego rodzaju wadzie obydwu decyzji należałoby w istocie dokonać antycypacyjnego rozstrzygnięcia sprawy merytorycznie należącej do kompetencji organu administracji, a do tego Sąd powszechny nie jest uprawniony.

W tej sytuacji Sąd Okręgowy uznał, że powództwo oparte na treści art. 160 k.p.a. jako bezzasadne podlegało oddaleniu.

Analizując powództwo w aspekcie powołanej alternatywnie podstawy faktycznej obejmującej odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanych za zaniechanie rozpoznania wniosku dekretowego we właściwym czasie Sąd Okręgowy stwierdził, że i ono nie zasługuje na uwzględnienie.

Skarb Państwa podniósł w tym zakresie zarzut przedawnienia roszczenia, który został uznany za uzasadniony. Niesporne było pomiędzy stronami, że począwszy od dnia 27 maja 1990 r. kompetencje do rozpoznania wniosku dekretowego złożonego przez poprzedników prawnych powoda przeszły na (...) W.. Skarb Państwa był właściwy do rozpoznania wniosków właścicieli nieruchomości (...) o ustanowienie prawa własności czasowej na podstawie dekretu o gruntach (...) od 13 kwietnia 1950 r. (data likwidacji samorządu terytorialnego i powstania w jego miejsce rad narodowych jako terenowych organów jednolitej władzy państwowej) do 27 maja 1990 r. Od tej chwili rozpoczął bieg 10-letni termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych powoda, dochodzonych na podstawie art. 417 k.c., a zatem upłynął on najpóźniej 27 maja 2000 r., a podlegał ocenie na podstawie art. 442 § 1 k.c. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 01 września 2006 r., SK 14/05 (OTKA 2006, nr 8, poz. 97) nie uchylił art. 442 k.c., lecz odroczył termin utraty jego mocy obowiązującej. Ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 80, poz. 538) przepis ten został zastąpiony przez art. 442¹ k.c., a miało to miejsce jeszcze przed wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 01 września 2006 r., SK 14/05. Art. 2 ustawy z 16 lutego 2007 r. stanowi, że art. 442¹ k.c. stosuje się jedynie do roszczeń nieprzedawnionych w dniu jej wejścia w życie, tj. 10 sierpnia 2007 r. (por. wyrok Sądu Najwyższego z 26 sierpnia 2009 r., I CSK 33/09).

Sąd przypomniał też, że do art. 442 § 1 k.c. odnosi się uchwała pełnego składu Izby Cywilnej z 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05 (OSNC 2006, nr 7-8, poz. 114), stwierdzająca, że roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem

niedozwolonym przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę (art. 442 § 1 zdanie drugie k.c.), bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła.

Z uwagi na powyższe Sąd uznał, iż roszczenie odszkodowawcze skierowane przeciwko Skarbowi Państwa uległo przedawnieniu jeszcze przed wydaniem decyzji odnośnie wniosku dekretowego poprzedników prawnych powoda.

W ocenie Sądu Okręgowego brak było też podstaw do uznania, że podniesienie zarzutu przedawnienia stanowi nadużycie prawa podmiotowego w rozumieniu art. 5 k.c., co Sąd analizował z urzędu nie znajdując jednak podstaw do jego nieuwzględnienia.

W zakresie zaś odpowiedzialności pozwanego (...) W. za zaniechanie rozpoznania wniosku dekretowego, co doprowadzić miało do szkody

w postaci nieustanowienia prawa użytkowania wieczystego Sąd wskazał, że obecna gmina nie jest następcą (...) W., które zobligowane było do rozpoznania wniosku dekretowego do czasu likwidacji gmin w 1950 r. Nie może go zatem obciążać zaniechanie funkcjonariuszy (...) W. z tamtych lat.

Sąd I instancji wskazał też, że powód – pomimo żądań strony pozwanej – nie sprecyzował, w jakim jego zdaniem terminie organ powinien rozpoznać wniosek dekretowy złożony przez B. S. w dniu 07 lipca 1948 r. Powołał się jednak na przepisy art. 68n ust. 2 i 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, zgodnie z którymi sprawy powinny być załatwiane niezwłocznie; przy załatwianiu sprawy pisemnie termin ten nie powinien przekroczyć 3 miesięcy, a jeżeli sprawa miała być w myśl obowiązujących przepisów załatwiona po porozumieniu się z inną władzą – 5 miesięcy. Dalej powód wskazał też, że gdyby przyjąć, że dla rozpoznania wniosku dekretowego miarodajne są od dnia 01 stycznia 1961 r. przepisy k.p.a., to termin ten nie powinien przekroczyć miesiąca od dnia wszczęcia postępowania lub dwóch miesięcy przy sprawie szczególnie skomplikowanej (obecny art. 35 k.p.a., do 28 marca 1980 r. – art. 32 k.p.a.). W większości przypadków terminu, w którym powinna być załatwiona konkretna sprawa administracyjna nie można oznaczyć mechanicznie, po dodaniu konkretnej ilości miesięcy do daty, w której zarejestrowano wniosek strony o wszczęcie postępowania w sprawie. Należy bowiem zwrócić uwagę, że obydwie powołane wyżej akty prawne przewidywały okresy, których nie wlicza się do wskazanych w nich terminów. Zgodnie z art. 69 ust. 1 rozporządzenia

z 22 marca 1928 r. były to terminy specjalne, przewidziane w poszczególnych przepisach prawnych dla dopełnienia warunków, przez te przepisy wymaganych,

a także okresy zwłoki, spowodowane bądź wyraźną winą osób interesowanych, bądź okolicznościami, niezależnymi od władzy decydującej. Stosownie zaś do art. 35 § 5 k.p.a. nie wlicza się do nich terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

Wobec powyższych unormowań trzeba zauważyć zatem, że z dołączonych do pozwu kopii postanowień spadkowych wynika, że współwłaściciele przedmiotowej nieruchomości i ich następcy prawni zmarli w toku postępowania administracyjnego: S. S. (2) w dniu 11 listopada 1944 r., a H. S. – 7 czerwca 1945 r., B. S. – 29 września 1969 r., W. S. – 28 grudnia 1988 r., a A. N. (1) – 18 października 2002 r. Postępowania spadkowe po S. S. (2), H. S., B. S. i W. S. zostały przeprowadzone przez A. N. (1) dopiero w 1996 r., a po A. N. (1) – przez powoda w 2008 r. A. N. (1) powiadomiła organ dekretowy o nabyciu spadku pismem z dnia 25 lutego 1997 r. Nie ulega wątpliwości, że obowiązek wykazania następstwa prawnego spoczywał na stronach postępowania administracyjnego. Obowiązki temu uchybili kolejno H. S., B. S. i W. S., zaś zarówno A. N. (1), jak i W. N. dopełnili go z obciążającym ich opóźnieniem. Tym samym należy podzielić stanowisko strony pozwanej, że w latach 1944-1997

i 2002-2008 organy nie mogły prowadzić postępowania z udziałem następców prawnych współwłaścicieli nieruchomości objętej wnioskiem dekretowym jako stronami tego postępowania, z uwagi na postępowania konieczne do ustalenia legitymacji w sprawie wszczętej na podstawie wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach (...). Sąd stwierdził tym samym, że nie można przypisać działaniu organów dekretowych – polegającemu na nierozpoznaniu wniosku w ww. okresach – bezprawności. Gdy zaś organ dysponował już postanowieniami spadkowymi i mógł rozstrzygnąć sprawę merytorycznie, to wniosek nie podlegał uwzględnieniu z powodu zajęcia

nieruchomości pod drogi publiczne. Szkoda powoda nie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym i w tym przypadku z zaniechaniem rozpoznania wniosku dekretoowego.

Zdaniem powoda brak postanowień spadkowych i tak winien obciążać organ, który miał obowiązek wezwać strony do wykazania następstwa prawnego po przeddekretoowych właścicielach. Nie negując istnienia obowiązku po stronie organu co podjęcia działań mobilizujących strony do wykazania następstwa prawnego w postępowaniu administracyjnym, Sąd uznał, że nie sposób nie dostrzec, że nawet gdyby organ wzywał do złożenia postanowień spadkowych i zawiesił postępowanie wobec nieprzedstawienia stosownych orzeczeń, bo jak pokazała rzeczywistość orzeczenia te zostały wydane dopiero w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, a kolejne pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, to do 2008 r.

i tak organ administracyjny nie mógł wydać decyzji w sprawie wobec braku postanowień spadkowych.

Sąd dodał też, że rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. przewidywało środek prawny, przy wykorzystaniu którego można było zwalczać negatywne skutki przewlekłości postępowania administracyjnego. Z art. 70 ust. 1, 2 i 3 tego rozporządzenia wynikało bowiem, że o ile w terminie oznaczonym w art. 68 ust. 4 i 5 sprawa nie została „całkowicie załatwiona, a poszczególne przepisy prawne nie przewidują skutków szczególnych na wypadek braku decyzji władzy w ciągu pewnego okresu czasu, to strona ma prawo żądać przekazania sprawy do instancji wyższej celem jej załatwienia”.

Władza wyższa, która załatwiała sprawę za władzę niższą, działała w charakterze tej instancji, za którą spełniała tę czynność. Od takich orzeczeń, wydanych za władzę niższą, odwołanie, jeśli było dopuszczalne, rozstrzygała władza instancyjnie wyższa od władzy rozstrzygającej. Z ustaleń poczynionych w sprawie nie wynika, żeby poprzednicy prawni powoda przed 01 stycznia 1961 r. skorzystali ze środków zwalczania przewlekłości postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie ich wniosku, co pozwoliłoby usunąć skutki naruszenia prawa, o ile do takiego doszło w postępowaniu prowadzonym z ich udziałem.

W przekonaniu Sądu I instancji powód nie wykazał także, że na skutek wskazanych wadliwych decyzji administracyjnych poniósł rzeczywistą szkodę, rozumianą jako powstałą wbrew woli poszkodowanego różnicę między obecnym jego stanem majątkowym (tu także 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).

Powód twierdził, że poza dyskusją jest okoliczność, że wniosek z 1948 r. spełniał przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu (...), determinujące jego uwzględnienie i przyznanie prawa użytkowania wieczystego (własności czasowej).

W ocenie Sądu Okręgowego stanowisko to nie zostało jednakże wykazane. Art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach (...) stanowi, że przesłanką uwzględnienia wniosku złożonego przez poprzedniego właściciela jest stwierdzenie, że „korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania”. O spełnieniu przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu, czyli o tym, czy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowy decyduje plan z chwili rozpoznania wniosku (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 129/09).

Powód nie wykazał również, w ocenie Sądu I instancji, że gdyby organ dekretoowy rozpoznał wniosek dekretoowy w dowolnym okresie na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu, to biorąc pod uwagę przeznaczenie nieruchomości w kolejno obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego, musiałby ustanowić na rzecz dawnego właściciela nieruchomości prawo użytkowania wieczystego gruntu ze względu na to, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według tych planów.

Powód powołał się w tym zakresie na plan zagospodarowania przestrzennego z 1931 r., który dla obszaru obejmującego przedmiotową nieruchomość nie przewidywał w żadnym zakresie przeznaczenia, które wykluczałoby możliwość ustanowienia użytkowania wieczystego. Skoro jednak (...) W. nie jest następcą prawnym gminy funkcjonującej do

1950 r., to okoliczność, że wniosek mógł zostać uwzględniony do roku 1950 na podstawie planu zabudowania z 1931 r. pozostaje bez znaczenia dla odpowiedzialności cywilnej tego pozwanego. Pozwane (...) W. zakwestionowało to twierdzenie, podnosząc, że w 1948 r., a więc jeszcze przed złożeniem wniosku dekretowego, został przyjęty plan, w którym przeznaczenie terenu było zgodne z jego obecnym przeznaczeniem. Aktualnie zaś przedmiotowa nieruchomości jest przeznaczona pod drogi publiczne, zatem bezspornie nie ma możliwości ustanowienia na niej prawa użytkownika wieczystego na rzecz osoby fizycznej.

Z kolei, jeśli przyjąć, że wniosek złożony w oparciu o art. 7 dekretu (...) winien być rozpoznany w 1997 r., a więc z chwilą ustalenia stron postępowania administracyjnego, to w obowiązującym na tamtą datę planie Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego Dzielnicy (...), zatwierdzonym Uchwałą Nr (...) Rady Dzielnicy (...) z dnia 9 lutego 1992 r., działki nr (...) z obrębu (...) leżały w pasie terenu rezerwowanego pod komunikację. W dacie tej wniosek o przyznanie własności czasowej (użytkownika wieczystego) nie mógłby więc zostać uwzględniony.

Sąd Okręgowy podzielił też wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 04 marca 2016 r., I CSK 96/15 pogląd, że nie ma żadnych podstaw ku temu, by sąd w postępowaniu cywilnym projektował treść decyzji i przyjmował założenia co do tego, że w konkretnym czasie miałyby ona taką a nie inną treść, jeśli w rozważanym czasie decyzja nie została wydana. Decyzje wydawane na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach (...) nie mają charakteru deklaratywnego (o ile taką kategorię decyzji da się w ogóle wyróżnić wobec zastrzeżeń formułowanych

w nauce), gdyż nie stanowią wiążącego potwierdzenia uprawnienia przyznanego konkretnemu podmiotowi na mocy ustawy. Skoro ustawodawca zdecydował

o konieczności rozstrzygnięcia aktem administracyjnym w postępowaniu, do przeprowadzenia którego upoważnione zostały organy administracji publicznej

o uprawnieniach przyznawanych byłym właścicielom do gruntu objętego działaniem dekretu o gruntach (...), to nie jest możliwe powoływanie się przez nich

w obrocie prawnym na te prawa i obowiązki, które dopiero przyzna im decyzja przed jej wydaniem (por. wyrok Sądu Najwyższego z 16 maja 2002 r., IV CKN 1071/00, Biul. SN 2003, nr 1, s. 9, z zastrzeżeniem, że odnosi się on do decyzji uznawanych za deklaratywne). Art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach (...) stanowi, że przesłanką uwzględnienia wniosku złożonego przez poprzedniego właściciela jest stwierdzenie, że „korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania”. Do oceny powyższej przesłanki powołane zostały organy administracji publicznej, a nie sąd powszechny. Sąd ten po kilkadziesiąt lat od daty, w której strona spodziewała się uzyskać rozstrzygnięcie na drodze administracyjnej, ale go nie uzyskała, nie może prognozować, jaką treść miałyby niewydana wówczas decyzja. Gdyby zresztą sąd miał nie wkraczać w kompetencje zastrzeżone dla organu administracji i nie projektować prawidłowego rozstrzygnięcia w stanie faktycznym i prawnym sprzed lat, to – w celu stwierdzenia jaką treść miałyby niewydana decyzja - musiałby bazować na ustaleniu powszechnej praktyki z pewnego okresu. Powszechna praktyka

w odniesieniu do spraw wszczynanych na podstawie dekretu o gruntach (...) polegała na odmawianiu uwzględnienia wniosków o oddanie nieruchomości w wieczystą dzierżawę (na własność czasową, a jeszcze później - użytkowanie wieczyste).

W oparciu o powołane przez powoda twierdzenia i dowody Sąd uznał, że nie ma podstaw do przyjęcia, że wobec jego poprzedników prawnych wydane zostałyby rozstrzygnięcia przyznające im prawo własności czasowej.

Z powyższych względów powództwo Sąd Okręgowy oddalił powództwo.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z art. 32 ust. 2 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2261) w zw. § 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1804).

Z wydanym orzeczeniem nie zgodził się powód, który w apelacji wskazał na naruszenie:

- przepisów postępowania:

1. art. 2 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 16 § 1 k.p.a. przez bezzasadne uznanie, że sąd jest związany motywami wydania ostatecznej decyzji nadzorczej w przedmiocie stwierdzenia na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nieważności orzeczenia administracyjnego, podczas, gdy Sąd jest związany jedynie sentencją rozstrzygnięcia administracyjnego,

2. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów, dokonanej wybiórczo, wbrew zasadom logiki i doświadczenia życiowego, co poskutkowało błędnym ustaleniem, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 2 dekretu i w zakresie alternatywnej podstawy powództwa błędnym uznaniu, że powód nie sprecyzował daty, w jakiej organ powinien rozpoznać wniosek, podczas, gdy

z treści pozwu jasno wynika, że decyzja powinna być wydana w 5 miesięcy po złożeniu wniosku i że powód nie wskazał miarodajnego momentu dla oceny przesłanek odpowiedzialności pozwanych z tytułu zaniechania, podczas, gdy powód wskazywał, że jest to data wydania ostatecznej decyzji 22 maja 2015 r.,

3. art. 227 k.p.c., art. 224 § 1 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 162 k.p.c. poprzez błędne uznanie, że wnioski dowodowe w postaci opinii biegłych dotyczą okoliczności nieistotnych dla rozpoznania sprawy, brak zobowiązania organu do złożenia akt własnościowych uniemożliwił zapoznanie się z tokiem postępowania administracyjnego i rozprawa została przedwcześnie zamknięta, gdyż sąd nie wyjaśnił wszystkich okoliczności istotnych dla sprawy, co w konsekwencji doprowadziło do nierozpoznania istoty sprawy,

- przepisów prawa materialnego:

1. art. 361 § 1 k.c. w zw. z art. 160 k.p.a. w zw. z art. 156 § 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 w zw. z art. 7 ust. 2 dekretu (...) poprzez niewłaściwe ich zastosowanie, polegające na błędnym przyjęciu, że istotna jest przyczyna wyeliminowania decyzji z obrotu, podczas, gdy uchylenie decyzji wywołuje skutki ex tunc, tak jakby aktu nigdy nie było,

2. art. 361 § 2 w zw. z art. 363 k.c. w zw. z art. 160 k.p.a. przez błędne przyjęcie, że rozpoznanie wniosku dekretowego i pozostawanie w obrocie decyzji z 1997 r. nie pozostaje w związku przyczynowym ze szkodą powstałą w majątku powoda polegającą na utracie prawa użytkowania wieczystego, podczas gdy fakt wydania wadliwej decyzji dawał poczucie, że sprawa jest załatwiona,

3. art. 417 k.c. w zw. z art. 8 k.p.a. przez błędne przyjęcie, że bierność pozwanych przy rozpoznawaniu wniosku dekretowego jest usprawiedliwiona przez niepodejmowanie przez powoda i jego poprzedników czynności związanych z potwierdzeniem należnych im praw spadkowych, podczas, gdy organ powinien wezwać stronę lub zawiesić postępowanie administracyjne,

4. art. 120 k.c., art. 121 pkt 4 k.c. i art. 123 § 1 k.c. w zw. z art. 442 k.c. oraz art. 442¹ k.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że doszło do przedawnienia roszczenia, podczas, gdy nie rozpoczął się bieg przedawnienia,

5. art. 5 k.c. przez jego błędne zastosowanie i uznanie, że w sprawie nie ma okoliczności, które pozwalają na uznanie zarzutu przedawnienia za nadużycie prawa podmiotowego.

Wskazując na powyższe zarzuty powód domagał się zmiany wyroku, przeprowadzenia postępowania dowodowego z opinii biegłych, ewentualnie

o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji.

Pozwani wnosili o oddalenie apelacji.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja powoda jest nieuzasadniona.

Sąd Apelacyjny podziela i przyjmuje za własny ustalony przez Sąd I instancji stan faktyczny. Ustalenia poczynione przez Sąd Okręgowy, jako znajdujące oparcie w zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym uznać należało za prawidłowe i niewymagające uzupełnienia.

W doktrynie i judykaturze panuje zgoda co do tego, że z uwagi na przyznaną sądowi swobodę w ocenie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. może być uznany za zasadny jedynie wtedy, gdy podstawą rozstrzygnięcia uczyniono rozumowanie sprzeczne z prawem, z zasadami logiki bądź wskazaniami doświadczenia życiowego. Dlatego w sytuacji, gdy na podstawie zgromadzonych dowodów możliwe jest wyprowadzenie konkurencyjnych wniosków co do przebiegu badanych zdarzeń, dla podważenia stanowiska orzekającego sądu nie wystarcza twierdzenie skarżącego o wadliwości poczynionych ustaleń odwołujące się do stanu faktycznego, który w przekonaniu skarżącego odpowiada rzeczywistości. Konieczne jest wskazanie jakich to konkretnie uchybień

w ocenie dowodów dopuścił się orzekający sąd naruszając w ten sposób opisane wyżej kryteria, wiążące w ramach swobodnej oceny dowodów (tak np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 09 kwietnia 2008r., I ACa 205/08, L., w którym stwierdzono: „Fakt, że określony dowód został oceniony niezgodnie z intencją skarżącego, nie oznacza naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. Ocena dowodów należy bowiem do sądu orzekającego i nawet w sytuacji, w której z dowodu można było wywieść wnioski inne niż przyjęte przez sąd, nie dochodzi do naruszenia art. 233 § 1 k.p.c.”; czy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2005r., III CK 314/05,

w którego tezie stwierdzono, że: „Do naruszenia przepisu art. 233 § 1 k.p.c. mogłoby dojść tylko wówczas, gdyby skarżący wykazał uchybienie podstawowym regułom służącym ocenie wiarygodności i mocy poszczególnych dowodów, tj. regułom logicznego myślenia, zasadzie doświadczenia życiowego i właściwego kojarzenia faktów”. Odnosząc powyższe do stanowiska wyrażonego w apelacji uznać trzeba, iż nie sprostął on opisanym wymogom formułowania zarzutów, a jego stanowisko jest wyrazem polemiki ze stwierdzeniami Sądu Okręgowego przyjętymi u podstaw zaskarżonego wyroku.

Zarzut dotyczący przepisu art. 233 § 1 k.p.c. został postawiony w związku

z błędnym ustaleniem sądu, że korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu w rozumieniu przepisu art. 7 ust. 2 dekretu (...). Uzasadniając zarzut powód powołuje się na dokumenty dotyczące okresu po stwierdzeniu nieważności decyzji z 1997 r. i tzw. małą ustawę reprivatyzacyjną z 2016 r. Niemniej jednak z całą stanowczością należy stwierdzić, że sam powód swoich twierdzeń nie wykazał, co podkreślił sąd I instancji. W. N. nie wykazał przede wszystkim przeznaczenia gruntu przed wojną, nie udowodnił też, by ktokolwiek z właścicieli interesował się nieruchomością i wykorzystywał ją po wojnie. Z akt sprawy wynika, że nikt nie interesował się posesją, gdy w 1948 r. wydana została decyzja o wyburzeniu ruin

i w 1951 r. dokonano takich czynności. Należy też pamiętać, że w tym czasie obowiązywał już plan zagospodarowania przestrzennego z 1948 r. (MP nr 54 z 12 czerwca 1948 r.) z przeznaczeniem gruntu pod drogę – plan, który nie był skarżony przez żadnego z poprzedników prawnych powoda. Ponadto też powód nie wykazał, by skarżył którekolwiek z decyzji, które ostatecznie przeznaczały nieruchomość pod drogę.

W dalszej kolejności należy przypomnieć, że sądy obu instancji orzekają

w sprawie w granicach określonych przez powoda, początkowo w pozwie,

a następnie w apelacji. Powód wskazał, że dochodzi odszkodowania od pozwanych solidarnie w związku z bezprawnym ich działaniem lub zaniechaniem z wydaniem decyzji na podstawie art. 7 tzw. dekretu (...), wskazując, że gdyby organ administracyjny rozstrzygnął wniosek z 24 kwietnia 1948 r. w rozsądnym terminie, to nie mógłby odmówić ustanowienia prawa własności czasowej lub użytkowania wieczystego, gdyż postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego z 1931 r. dawały możliwość pogodzenia dalszego korzystania z nieruchomości przez dawnego właściciela z przeznaczeniem w planie. Co więcej powód skonkretyzował, że zasadniczo podstawą prawną jego żądania jest przepis art. 160 k.p.a., ewentualnie przepisy kodeksu cywilnego w brzmieniu obowiązującym w dacie wydawania

decyzji. Należy podkreślić, że Sąd Okręgowy dokonał wnikliwej interpretacji wszystkich przesłanek opisanych w art. 160 k.p.a., art. 417 k.c. i art. 417¹ k.c. i stwierdził, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie. Z takim rozstrzygnięciem należy się zgodzić, o czym poniżej.

Nietrafny jest zarzut naruszenia przepisów art. 2 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 16 k.p.a. W świetle przytoczonych przez Sąd Okręgowy orzeczeń Sądu Najwyższego nie ma wątpliwości, że treść decyzji wiąże sąd powszechny i on sam nie może swoimi działaniami zastępować konieczności wydania aktu administracyjnego o treści, której oczekuje strona, ponieważ nie ma do tego kompetencji. Z treści decyzji nr (...) z dnia 04 września 1997 r. wydanej przez Kierownika Urzędu Rejonowego, uchylonej następnie decyzją Ministra (...) i (...)nr (...) z dnia 27 czerwca 2012 r. wynika, że akty te nie dotyczą nieruchomości powoda, a zatem nie mogą w żadnym wypadku być uznane za działania powodujące szkodę w jego majątku. Nie ma związku przyczynowego pomiędzy działaniami organów administracyjnych a ewentualną szkodą w majątku powoda. Te zdarzenia są irrelevantne dla sprawy, nie mogą więc stanowić żadnych cezur czasowych, od których biegą jakiegokolwiek terminy. Orzeczenie Sądu Okręgowego jest w tym zakresie trafne i zasługuje na aprobatę.

Należy też podkreślić odnośnie tego zarzutu, że to powód winien wykazać datę, którą uważał za rozsądny termin do rozpoznania sprawy, tak aby strony i sąd mogły ustosunkować się do niej. Ogólnikowe zaś twierdzenia, że mógł być to każdy czas po złożeniu wniosku są nie do zaakceptowania. Tym bardziej, że jak podkreślił Sąd Okręgowy sam wniosek i dalszy przebieg postępowania wskazują, że co najmniej w latach 1944-1997 i 2002-2008 sprawa nie mogła się toczyć z uwagi na niewskazanie stron postępowania. Przy czym za brak czynności w tych okresach odpowiada m.in. powód oraz jego matka, gdyż nie przeprowadzali oni sprawnie postępowań spadkowych po swoich poprzednikach. Ponadto matka powoda składała także wniosek inny niż B. S. – o zwrot nieruchomości.

Dopiero w apelacji, przy zarzucie naruszenia przepisu art. 233 k.p.c. powód wskazał na dwie daty, które miałyby znaczenie dla zakończenia postępowania. Pierwszą z nich jest data początkowa - 5 miesięcy od złożenia wniosku (data wynikająca z rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. nakazująca rozpoznanie sprawy w terminie 5 miesięcy), a drugą data dla oceny przesłanek zaniechania czyli wydanie ostatecznej decyzji przez Prezydenta (...) W. w dniu 22 maja 2015 r. Odnośnie pierwszej z dat należy podkreślić raz jeszcze, że do wniosku nie załączono wszystkich dokumentów i nie wiadomo było kto jest stroną postępowania administracyjnego do 1997 r., zatem nie może to być podstawa do uznania, że do tej daty trwała przewlekłość. Ponadto, na co także zwrócił uwagę Sąd Okręgowy – zabrakło ze strony W. N. wykazania przewlekłości postępowania administracyjnego, bowiem w czasie gdy decyzja według powoda mogła być wydana, przepisy przewidywały możliwość działania przez strony – choćby złożenie wniosku o przekazanie sprawy do organu wyższego z racji bezczynności. Powód, ani jego poprzednicy takiego wniosku nie składali, zatem nie udowodnili, że organy administracyjne były bezczynne.

Odnośnie drugiej z dat, czyli wydania ostatecznej decyzji przez (...) W. w dniu 22 maja 2015 r., wskazać należy, że postępowanie nadal się toczy, ponieważ decyzja została zaskarżona przez powoda, nie jest zatem ostateczna, a po drugie również brakuje przedsądu dokonanego w trybie administracyjnym co do stwierdzenia zwłoki w wydaniu aktu administracyjnego.

Niedopuszczalne jest również w ocenie Sądu Apelacyjnego wnioskowanie, że gdyby organ w 1997 r. wydał prawidłową decyzję (str. 358 akt, zarzut 2 naruszenia prawa materialnego), to do majątku powoda weszłoby prawo użytkowania wieczystego nieruchomości, bowiem nie było przyczyn do wydania decyzji odmownej. Sąd I instancji słusznie wskazał, że sądy powszechne nie mogą zastępować organów administracyjnych i decydować o treści decyzji oczekiwanej przez stronę. Jak już również wskazano powód nie wykazał, że on lub jego poprzednicy spełniali wymogi wydania pozytywnej decyzji.

Jeśli chodzi o kwestię dotyczącą wniosków dowodowych, to również w ocenie Sądu Apelacyjnego prowadzenie postępowania z udziałem biegłych – geodety celem ustalenia granic posesji i do spraw wyceny nieruchomości w celu wykazania w ten sposób wysokości szkody – było zbędne. Na rozprawie apelacyjnej powód złożył wniosek o dopuszczenie dowodu z kolejnego biegłego - planisty, który wskaże jakie było przeznaczenie gruntu w 1997 r. i 2015 r.

Również i ten dowód był nieprzydatny dla rozpoznania sprawy. Nieistotne jest bowiem przeznaczenie gruntu w 1997 r., skoro w apelacji powód wskazywał na inną datę istotną dla ustalenia przesłanek szkody – 5 miesięcy od daty złożenia wniosku dekretowego, a ponadto data ta dotyczy decyzji błędnej – wskazującej na inną nieruchomość. Natomiast co do 2015 r. nie ma wątpliwości, że przeznaczeniem nieruchomości w planie zagospodarowania były zadania związane z transportem i komunikacją. Tym samym powód nie wykazał ani powstania szkody ani związku przyczynowego, ani nawet granic nieruchomości, gdyż jeden z wniosków dotyczył opinii biegłego geodety na okoliczność dokładnego położenia nieruchomości, a zatem wnioski prowadzą jedynie do powstania kosztów i zbędnego przedłużania postępowania. Z tego też powodu wnioski o wszystkie trzy opinie biegłych nie zostały uwzględnione w postępowaniu odwoławczym. Brak akt administracyjnych również nie skutkował błędnymi ustaleniami – przebieg postępowania administracyjnego był bezsporny, znaczną część dokumentów z tego postępowania złożono, a jeśli powód chciał wykazać, że podejmował też inne czynności – mógł złożyć pisma, które on lub jego poprzednicy kierowali do Urzędu (...)W. i wskazać okoliczności jakie chciał zgodnie z przepisem art. 6 k.c. udowodnić.

Niniejszym uznać należy, że Sąd I instancji rozpoznał istotę sprawy i nie doszło do przedwczesnego zamknięcia rozprawy, ponieważ wszystkie okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia zostały wyjaśnione. Sąd Okręgowy podkreślił, że roszczenie po stronie powoda w ogóle nie powstało, zatem nie było potrzeby badania jego wysokości czy daty wymagalności.

Odnosnie naruszenia przepisów prawa materialnego, to i z tymi zarzutami nie sposób się zgodzić.

Nietrafny jest przede wszystkim zarzut naruszenia przepisów art. 361 §1 k.c.

w zw. z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 dekretu, bowiem kwestia wydania decyzji w 1997 r. oraz w 2012 r. w ogóle nie miała znaczenia dla sprawy. Ani wydanie decyzji w 1997 r., ani jej uchylenie w 2012 r. w ogóle nie dotyczyło praw powoda, więc pozostawało obojętne dla jego stanu majątkowego. Prawdłowo Sąd Okręgowy stwierdził, że nie istnieje związek przyczynowy pomiędzy tymi aktami prawnymi a majątkiem powoda czy jego poprzedników. Ponadto w tym zarzucie rok 1997 wskazywany jest jako kolejna data, w której mogło dojść do rozpoznania sprawy. Należy jednak pamiętać okoliczność podkreślaną przez Sąd Okręgowy, że decyzja nie dotyczyła nieruchomości powoda. Wreszcie też ani odnośnie tego zarzutu ani odnośnie zarzutu naruszenia przepisu art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 363 k.c. w zw. z art. 160 k.p.a. strony nie mogły pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu, że sprawa jest załatwiona, bowiem wprost z treści decyzji wynika, że nie dotyczyła ona nieruchomości powoda czy jego poprzedników. Przekonanie, że sprawa została załatwiona nie było więc usprawiedliwione, a brak zaskarżenia decyzji organu I instancji obciąża bezczynnością powoda. Powód nie wykazał też, że gdyby organ w 1997 r. wydał decyzję, to prawo użytkowania wieczystego weszłoby do majątku powoda. Należy pamiętać, że powód powinien wykazać, że spełniał łącznie wszystkie przesłanki z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, czyli wykazać że wniosek złożył podmiot legitymizowany w terminie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę, fakt posiadania gruntu przez dotychczasowego właściciela lub jego następców w dacie złożenia wniosku i okoliczność, że korzystanie przez dotychczasowego właściciela daje się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Okoliczność pierwsza, że B. S. był uprawniony do złożenia wniosku stała się oczywista dopiero w 1996 r., gdy A. N. (1) przeprowadziła postępowania spadkowe, okoliczność druga nigdy nie została przez powoda wykazana, a z materiału dowodowego wynika, że raczej poprzednicy prawni z nieruchomości nie korzystali, skoro w 1951 r. nadal były na niej ruiny, przy czym od 1948 r. obowiązywał plan zagospodarowania pod drogę i decyzja o wyburzeniu ruin, w związku z czym okoliczność trzecia również nie została wykazana, gdyż dotychczasowego przeznaczenia nie dało się stwierdzić, wobec faktycznego korzystania przez mieszkańców W. z posesji jako traktu i drogi oraz takiego przeznaczenia nieruchomości w planie z 1931 r., a następnie w 1948 r.. Tym samym powód nie udowodnił, że nawet gdyby organ wydał w 1997 r. decyzję co do właściwej posesji, to powód lub jego poprzedniczka uzyskaliby prawo użytkowania wieczystego, bowiem spełniali wymagane w art. 7 dekretu przesłanki.

Równocześnie należy zwrócić uwagę na sprzeczność zarzutów w zakresie prawa materialnego ponumerowanych jako 1 i 2. W pierwszym z nich powód wskazuje, że Sąd nie może badać przyczyny wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego, bowiem jest ona nieistotna i skutek nastąpił ex tunc, a w zarzucie drugim powołuje się na przekonanie

poprzedników prawnych i samego powoda, że wydawało im się, że sprawa została załatwiona decyzją wydaną przez Kierownika Urzędu Rejonowego w 1997 r. Słuszny zatem jest już wspomniany wyżej wniosek, iż takie przekonanie było nieusprawiedliwione, wystarczyło bowiem przeczytać treść aktu prawnego, aby zauważyć, że nie dotyczy on nieruchomości rodzinnej. Co więcej możliwe było zaskarżenie w zwykłym trybie instancyjnym wadliwej decyzji, a nawet takich podstawowych czynności nie podjęli poprzednicy prawni powoda.

Odnośnie (...) W. powód nie wykazał natomiast, że nierozpoznanie wniosku na dzień 27 maja 1990 r. (powstanie samorządów) jedynie na skutek bezczynności organów administracyjnych doprowadziło do nieustanowienia na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego. W uzasadnieniu wyroku z dnia 04 marca 2016 r. I CSK 96/15 Sąd Najwyższy napisał, że wskazanie samej daty złożenia wniosku na podstawie art. 7 dekretu o gruntach (...) bez przedstawienia szczegółowych danych o przebiegu postępowania w sprawie wszczętej na jego podstawie, nie wystarczy na oznaczenie momentu, w którym postępowanie wszczęte tym wnioskiem winno się zakończyć. Samo przejście kompetencji do rozpoznania wniosków złożonych w trybie art. 7 dekretu z dniem 27 maja 1990 r. nie jest wystarczające do przyjęcia zaniechania o charakterze kwalifikowanym po stronie (...) W.. Sąd Apelacyjny przychylił się też do stanowiska Sądu I instancji, że obecna gmina nie jest kontynuatką gminy zlikwidowanej w 1950 r.

Przy okazji jedynie można nadmienić, że na datę 22 maja 2015 r. (datę wydania decyzji odmownej) przeznaczenie działek było oczywiste wobec obowiązywania aktów prawa miejscowego – uchwał o zaliczeniu działek do dróg powiatowych i decyzji odnośnie przebudowy układu drogowego. Żadnego z tych aktów powód ani jego poprzedniczka nie skarżyli, zatem trzeba uznać, że godzili się na takie wykorzystanie terenu i sami nie korzystali z niego w inny sposób.

Sąd odwoławczy nie stwierdził też naruszenia przepisu art. 471 k.c. w zw.

z art. 8 k.p.a. W postępowaniu administracyjnym strona musi wykazać, że ma interes w prowadzeniu sprawy i że w związku z tym jest stroną, a zatem skoro ani powód ani jego poprzednicy nie złożyli dokumentów potwierdzających następstwo prawne do 1997 r., a następnie również w latach 2002-2008 istniała przeszkoda w prowadzeniu sprawy, to słuszne jest przekonanie Sądu I instancji, że nie ma bezczynności organu administracyjnego, tym bardziej że nie została ona stwierdzona w stosownym administracyjnym trybie. Sąd powszechny nie jest właściwy dla rozpatrywania i dokonywania oceny czy doszło do przewlekłości administracyjnej i z tej już choćby przyczyny, zarzut ten nie może odnieść zamierzonego skutku.

Wreszcie Sąd Okręgowy prawidłowo ocenił przedawnienie roszczenia odnośnie Skarbu Państwa. Organem właściwym dla rozpoznania wniosku były organy państwowe do czasu powstania samorządu terytorialnego w 1990 r. Skoro w 10 lat od tego czasu powód nie złożył pozwu i nie wyartykułował swoich żądań, doszło do przedawnienia względem tego podmiotu. Nota bene nigdy nie było też podstawy do solidarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa i gminy. Nie ma też mowy o naruszeniu przepisu art. 5 kc. Zgłoszenie zarzutu przedawnienia nie jest naruszeniem praw podmiotowych, tym bardziej, że okres przedawnienia jest znaczny (wynosi ponad 16 lat, przyjmując, że do 27 maja 2000 r. powództwo byłoby wytoczone w terminie). Sąd Apelacyjny nie zgadza się ze stanowiskiem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 listopada 2006 r. (I CSK 222/06), że „przy zaniechaniu mającym charakter ciągły, zdarzenie wyrządzające szkodę, od którego należy liczyć 10 letni termin przedawnienia, trwa aż do chwili, gdy stan takiego bezprawnego zaniechania ustal”. Tak rzeczywiście byłoby, gdyby to ten sam organ był bezczynny, a w końcu wydał decyzję, natomiast w sytuacji ustawowej zmiany kompetencji do wydania aktu administracyjnego Skarb Państwa nie może być obciążony niedziałaniem innego podmiotu prawnego, w tym wypadku gminy, która od 1990 r. jest jedynie właściwa dla rozpoznawania wniosków w trybie art. 7 dekretu (...).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny na mocy przepisu art. 385 k.p.c. orzekł jak w sentencji, oddalając apelację jako bezzasadną.

Orzeczenie o kosztach postępowania jest konsekwencją rozstrzygnięcia i zostało wydane w oparciu o przepis art. 102 k.p.c. Sąd uznał, że na zasadzie słuszności powód nie powinien być obciążony kosztami zastępstwa procesowego pozwanych, bowiem był przekonany o swoich prawach do nieruchomości, jest osobą starszą, prowadzącą wspólne gospodarstwo z żoną, jedynym majątkiem małżonków jest wspólne mieszkanie spółdzielcze, a dochodem emerytury.

Obciążanie powoda po raz drugi kosztami zastępstwa obu pozwanych byłoby nadmiernym obciążeniem, zważywszy na fakt, że musi ponieść niemałe koszty zasądzone w I instancji.

W niniejszej sprawie w ocenie Sądu Apelacyjnego niewątpliwie występują okoliczności, które uzasadniają decyzję o nieobciążeniu powoda kosztami postępowania.

Anna Strączyńska Katarzyna Polańska-Farion Marzena Konsek-Bitkowska