

Sygn. akt II C 159/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 listopada 2012 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie II Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSR (del.) Katarzyna Waseńczuk

Protokolant: Aleksandra Pawłowska

po rozpoznaniu w Warszawie na rozprawie w dniu 22 listopada 2012 r. sprawy

z powództwa K. P. i A. P.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę (...) i Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

o zapłatę

I. oddała powództwo,

II. nie obciąża K. P. i A. P. obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt II C 159/12

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 24 lutego 2012 r. powodowie K. P. oraz A. P. wnieśli o zasądzenie od Skarbu Państwa – Prezydenta W. kwot po 267 000 zł na rzecz każdego z nich wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty z tytułu szkody, jaką ponieśli w związku z wydaniem wadliwego orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 16 lipca 1954 r., utrzymanego następnie w mocy decyzją Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 29 listopada 1954 r., odmawiających przyznania prawa własności czasowej na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze W., co skutkowało utratą praw do nieruchomości położonej u zbiegu ulic (...) w W., hip. (...) (...). W uzasadnieniu wskazali, że Minister Infrastruktury stwierdził nieważność tych decyzji decyzją z dnia 17 grudnia 2007 r., utrzymaną w mocy, w wyniku ponownego rozpoznania sprawy, decyzją z dnia 26 sierpnia 2008 r. Podnieśli, że są następcami prawnymi (w 1/3 każde z nich) dawnego współwłaściciela w 1/2 części opisanej powyżej nieruchomości. Powyższe otworzyło powodom drogę do domagania się od Skarbu Państwa odszkodowania za pozbawienie ich praw do przedmiotowej nieruchomości i oddanie gruntu we władanie innym osobom. Jako podstawę dochodzonych roszczeń wskazali art. 160 k.p.a. Stwierdzili także, że złożony pozew jest wyrazem przekonania, że ewentualny zarzut przedawnienia powinien zostać potraktowany jako nadużycie przez pozwanego prawa, gdyż powódka niezwłocznie wystąpiła o odszkodowanie do właściwego organu, a powodem przedawnienia było opieszale rozpoznawanie przez te organy składanych wniosków. Ponadto powodowie wnieśli o zasądzenie od pozwanego na rzecz każdego z nich kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, a także o zawieszenie niniejszego postępowania do czasu zakończenia postępowania administracyjnego o odszkodowanie, toczącego się w trybie art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami (pozew wraz z uzasadnieniem k. 1-6).

W odpowiedzi na pozew pozwany Skarb Państwa – Prezydent W. zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu, podnosząc iż Prezydent W. nie jest właściwym

statio fisci Skarbu Państwa w niniejszym postępowaniu, gdyż nie jest następcą prawnym organów, które wydały wadliwe decyzje, tj. Prezydium Rady Narodowej W. oraz Ministerstwa Gospodarki Komunalnej. Jednocześnie wniósł o oznaczenie Wojewody (...) oraz Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej jako materialnoprawnych reprezentantów Skarbu Państwa, a także o oddalenie wniosku powodów o zawieszenie postępowania z uwagi na brak przesłanek z art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. Podniósł ponadto zarzut przedawnienia roszczenia (odpowiedź na pozew k. 45-50).

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Nieruchomość (...) położona u zbiegu ulic (...) w W., objęta hip. (...) (...) stanowiła współwłasność P. P. i C. D. (1) w częściach równych, to jest po 1/2. Przedmiotowa nieruchomość jest położona na obszarze objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze W. (bezsporne).

Z dniem wejścia w życie dekretu (...), tj. z dniem 21 października 1945 r. nieruchomości (...), w tym grunt przedmiotowej nieruchomości, na podstawie art. 1 dekretu przeszły na własność gminy W., a od 1950 r., z chwilą likwidacji gmin na własność Skarbu Państwa. W dniu 27 maja 1990 r. przedmiotowy grunt stał się własnością Dzielnicy Gminy (...), zaś w dniu 25 marca 1994 r. przeszedł na własność Gminy (...)

Obecnie powyższa nieruchomość położona jest w obrębie (...) i wchodzi w skład działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: nr (...) - będących w użytkowaniu wieczystym lub stanowiących własność osób fizycznych.

Spadek po P. P., zmarłym w dniu 20 października 1974 r., nabyli: G. P., J. A., K. P. i A. P. po 1/4 części spadku każde z nich. Spadek po G. P., zmarłej w dniu 14 listopada 1992 r., nabyli: J. A., K. P. i A. P. po 1/3 części spadku każde z nich. Spadek po J. A., zmarłej w dniu 24 września 1997 r., nabyła G. W. w całości.

Spadek po C. D. (1), zmarłej w dniu 2 sierpnia 1978 r., nabyli: S. D. (1), T. D. (1) i H. S. po 1/3 części spadku każde z nich. Spadek po H. S., zmarłej w dniu 29 listopada 1985 r., nabył D. Ł. w całości. Spadek po S. D. (1) nabyli: C. D. (2), S. D. (2), A. C. oraz M. D.. Spadek po S. D. (2), zmarłym w dniu 27 listopada 1997 r., nabyli: A. D. (1), P. D. oraz R. D.. Spadek po C. D. (2), zmarłej w dniu 13 lipca 2002 r., nabyli: A. C. w 2/6 części, M. D. w 2/6 części, P. D. w 1/6 części oraz R. D. w 1/6 części. Spadek po T. D. (1), zmarłym w dniu 12 października 1995 r., nabyli: T. D. (2), I. P. oraz J. D. po 1/3 części spadku każde z nich. Spadek po T. D. (2), zmarłej w dniu 22 maja 2000 r., nabyli: I. P. oraz J. D. po 1/2 części spadku każde z nich. Spadek po J. D., zmarłym w dniu 23 marca 2009 r., nabyli: K. S. oraz A. D. (2) po 1/2 części spadku każde z nich.

W dniu 20 grudnia 1948 r. dotychczasowi właściciele nieruchomości (...) P. P. i C. D. złożyli wniosek o przyznanie prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze W..

Orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej w (...) z dnia 16 lipca 1954 r. odmówiono byłym właścicielom ustanowienia prawa własności czasowej do przedmiotowej nieruchomości, uzasadniając odmowę tym, że zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego teren nieruchomości (...) przy ul. (...) róg (...) jest przeznaczony pod spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe i dalsze korzystanie z przedmiotowego gruntu przez dotychczasowych właścicieli, w ocenie organu orzekającego, nie da się pogodzić z przeznaczeniem terenu przewidzianym w planie zagospodarowania przestrzennego, w związku z czym organ nie mógł przyznać wnioskodawcom żądanego prawa.

Decyzją z dnia 29 listopada 1954 r., nr (...), Minister Gospodarki Komunalnej utrzymał w mocy powyższe orzeczenie.

Decyzją z dnia 17 grudnia 2007 r., nr nr (...), Minister Infrastruktury stwierdził nieważność decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 29 listopada 1954 r. i utrzymanego nią w mocy orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w W. z dnia 16 lipca 1954 r. W uzasadnieniu podniesiono, że zarówno orzeczenie administracyjne Prezydium Rady Narodowej w W., jak również decyzja Ministerstwa Gospodarki Komunalnej były wadliwe, gdyż zgodnie z planem zagospodarowania, grunt przedmiotowej nieruchomości był przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową, zaś w orzeczeniu z dnia 16 lipca 1954 r. nie ustalono, czy korzystanie z powyższej

nieruchomości było rzeczywiście sprzeczne z jej przeznaczeniem w obowiązującym wówczas planie zabudowy. Zaznaczono również, że organy wydające wadliwe decyzje nie przeprowadziły w sposób wnikliwy postępowania dowodowego ani nie wyjaśniły wyczerpująco stanu prawnego i faktycznego przedmiotowej sprawy. W treści decyzji wskazano, że jest ona ostateczna, a odwołanie od niej nie przysługuje (k. 10-15).

Decyzją z dnia 26 sierpnia 2008 r. Minister Infrastruktury utrzymał w mocy decyzję z dnia 17 grudnia 2007 r. (k. 16-19).

W dniu 19 grudnia 2008 r. K. P., powołując się na decyzję Ministra Infrastruktury nr (...), złożyła wniosek do Urzędu W. Biura Gospodarki Nieruchomościami Wydziału Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych o przyznanie odszkodowania za utraconą działkę (k. 20). Pismem z dnia 28 kwietnia 2009 r. Urząd Miasta W. poinformował powódkę, że w związku z uchYLENIEM decyzji odmawiających przyznania własności czasowej do rozpoznania pozostaje wniosek o jej przyznanie, a zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 1998 r., dopiero odmowa uwzględnienia wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego lub umorzenie postępowania administracyjnego w tej kwestii daje podstawę do rozstrzygnięcia sprawy odszkodowania. W związku z powyższym Urząd W. przekazał wniosek wraz z dokumentacją do Działu Nieruchomości Dekretowych Miasta W. w celu jego rozpatrzenia w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze W. (k. 21-22).

W wyniku rozpoznania wniosku dekretowego, decyzją z dnia 20 stycznia 2011 r., Prezydent Miasta W. odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do przedmiotowego gruntu stanowiącego obecnie działki w obrębie (...): nr (...), położonego przy ul. (...). W uzasadnieniu wskazał, że teren ten mógłby zostać oddany w użytkowanie wieczyste byłym właścicielom z uwagi na spełnienie warunków przewidzianych przez art. 7 dekretu, ale obecnie nie jest to możliwe z uwagi na fakt, że część nieruchomości pozostaje w użytkowaniu wieczystym, a część stanowi przedmiot prawa własności osób fizycznych (k. 23-27).

W dniu 30 marca 2011 r. powódka wystąpiła do Prezydenta W. z kolejnym wnioskiem o ustalenie odszkodowania za utraconą nieruchomość położoną w W. przy ul. (...) róg ul. (...), oznaczoną hip. (...) (...) (k. 28). W odpowiedzi na powyższy wniosek Urząd Miasta W. poinformował, iż z uwagi na konieczność zgromadzenia całości dokumentacji dotyczącej zajęcia powyższej nieruchomości pod inwestycje, nie jest możliwe rozpatrzenie wniosku o odszkodowanie za wyżej wymienioną nieruchomość w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. Jednocześnie na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. Urząd Miasta W. poinformował, że decyzja w przedmiotowej sprawie zostanie wydana do dnia 31 października 2011 r. (k. 29).

Wobec niedotrzymania przez Urząd Miasta W. określonego terminu zakończenia sprawy, powódka K. P. zwróciła się o pomoc do profesjonalnego pełnomocnika i ustaliła, że postępowanie o przyznanie odszkodowania toczy się na podstawie art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami i nie ma nic wspólnego ze stwierdzeniem nieważności decyzji z 1954 roku.

W związku z tym, w dniu 24 lutego 2012 r. wnieśli do Sądu Okręgowego w Warszawie II Wydziału Cywilnego przedmiotowy pozew z tytułu szkody poniesionej w związku z wydaniem niezgodnych z prawem decyzji z 1954 roku.

dowody: decyzja Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2007 r. k. 10-15, decyzja Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2008 r. k. 16-19, wniosek powódki do Urzędu Miasta W. z dnia 19 grudnia 2008 r. k. 20, pismo Urzędu Miasta W. z dnia 28 kwietnia 2009 r. k. 21-22, decyzja Prezydenta Miasta W. z dnia 20 stycznia 2011 r. k. 23-27, wniosek powódki do Prezydenta Miasta W. z dnia 30 marca 2011 r. k. 28, pismo Urzędu Miasta W. z dnia 27 czerwca 2011 r. k. 29

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie wyżej wymienionych dowodów w postaci złożonych do akt niniejszej sprawy kopii dokumentów, takich jak decyzje administracyjne, wnioski K. P. z dnia 19 grudnia 2008 r. oraz z dnia 30 marca 2011 r. kierowane do Urzędu Miasta W. i Prezydenta W., a także pisma Urzędu Miasta W. z dnia 28 kwietnia 2009 roku oraz z dnia 27 czerwca 2011 r. kierowane do powodów. Prawdziwość i autentyczność powyższych

dokumentów nie była kwestionowana przez żadną ze stron postępowania. Zaznaczyć trzeba, że ustalając stan faktyczny w zakresie ustalenia komu w dacie wejścia w życie dekretu z 1945 roku przysługiwało prawo własności, a także jakie osoby są spadkobiercami byłych właścicieli Sąd oparł się na uzasadnieniu decyzji administracyjnych, gdyż – po pierwsze okoliczności te nie były kwestionowane, a po drugie – wobec uwzględnienia zarzutu przedawnienia dalsze badanie tych kwestii było zbędne.

Sąd zważył co następuje:

Po zapoznaniu się ze zgromadzoną w sprawie dokumentacją Sąd uznał, że zgłoszony przez pozwanego zarzut przedawnienia roszczenia powodów jest uzasadniony.

W pierwszej kolejności należy się odnieść do zarzutu niewłaściwego oznaczenia statio fisci Skarbu Państwa w niniejszej sprawie. Rada Narodowa W. stanowiła terenowy organ władzy państwowej i podstawowy organ tzw. samorządu społecznego istniejący w W. i w województwie(...) odpowiednio w latach 1944–1990 i 1975-1990. Na mocy ustawy z 20 marca 1950 o jednolitości władzy państwowej, zlikwidowano urząd prezydenta W. oraz (...) starostwa miejskie, przekształcając je w 6 dzielnic ((...), (...), (...), (...), (...) i(...)). Dzielnicowe Rady Narodowe, zgodnie z zasadą zwierzchności, zostały podporządkowane Radzie Narodowej W., a ta Radzie Państwa. Urząd prezydenta miasta został zastąpiony przez organ kolegialny – Prezydium Rady Narodowej W., będące jednocześnie wewnętrznym organem Rady. Prezydium Rady Narodowej W. było organem terenowej, jednolitej administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Obecnie organem administracji państwowej szczebla wojewódzkiego działającym na obszarze właściwości Sądu Okręgowego w Warszawie jest Wojewoda (...). Z kolei Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej jest następcą prawnym Ministra Gospodarki Komunalnej, będącego organem właściwym do rozpoznawania odwołań od negatywnych orzeczeń Prezydium rady Narodowej w W. w przedmiocie odmowy ustanowienia prawa własności czasowej w oparciu o przepisy dekretu z dnia 26 października 1945 roku. W związku z powyższym Prezydenta W. zwolniono od udziału w sprawie i wskazano, jako jednostki właściwe do reprezentowania Skarbu Państwa w niniejszym postępowaniu Wojewodę (...) i Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Powodowie wnosili o przyznanie im odszkodowania za szkodę, jaką ponieśli w wyniku wydania wadliwych decyzji administracyjnych, tj. orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej W. z dnia 16 lipca 1954 r. oraz decyzji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z dnia 29 listopada 1954 r., utrzymującej w mocy powyższe orzeczenie, na podstawie których odmówiono im przyznania prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego) do nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) róg ul. (...) oznaczonej hip. (...) (...). W niniejszym postępowaniu dochodzili odszkodowania za część tej nieruchomości, zgodnie z udziałem swojego poprzednika prawnego wynoszącego 1/2, przy uwzględnieniu udziałów powodów w spadku (tj. po 1/3).

Kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej organów administracji państwowej za szkodę wyrządzoną decyzją administracyjną reguluje w obecnie obowiązującym stanie prawnym art. 417¹ § 2 k.c., który wszedł w życie w dniu 1 września 2004 r. w następstwie uchwalenia ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Ustawa ta postanowieniem z art. 2 ust. 2 uchyliła art. 160 k.p.a. w całości w jego dotychczasowym brzmieniu. Jednocześnie jednak, zgodnie z art. 5 wspomnianej ustawy nowelizującej z dnia 17 czerwca 2004 r., do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 k.c. oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

W związku z tym, iż zdarzenia prawne, których dotyczy niniejsze rozstrzygnięcie miały miejsce przed dniem 1 września 2004 r., zastosowanie w niniejszej sprawie znajdzie art. 160 k.p.a. w jego brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2004 r.

Artykuł 160 k.p.a. zakładał dwuetapowy tryb dochodzenia odszkodowania, w którym w pierwszej kolejności orzekał organ administracji publicznej (art. 160 § 4 k.p.a.). Z kolei stosownie do art. 160 § 5 k.p.a. strona niezadowolona z

przyznanego jej odszkodowania przez organ mogła wnieść powództwo do sądu powszechnego. Cytowane przepisy określały kolejność czynności, których podjęcie winno poprzedzać wytoczenie powództwa przed sądem powszechnym.

Na tle sformułowania art. 5 ustawy zmieniającej powstały wątpliwości, co do zakresu stosowania art. 160 k.p.c., przy czym generalnie w orzecznictwie nie było wątpliwości, że po uchyleniu art. 160 k.p.a. administracyjna droga dochodzenia odszkodowania jest wyłączona, a powództwo należy skierować od razu do sądu powszechnego. Spór dotyczył natomiast zakresu dalszego stosowania art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Ostatecznie wątpliwości te wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 roku (III CZP 112/10), w której wskazał, iż w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej zdarzeniem wywołującym szkodę w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej jest samo wydanie ostatecznej wadliwej decyzji. Jeżeli zatem ostateczna wadliwa decyzja została wydana przed dniem 1 września 2004 r., do odpowiedzialności odszkodowawczej ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a., choćby ostateczną decyzję nadzorczą wydano po dniu 31 sierpnia 2004 r. Jednocześnie Sąd Najwyższy podkreślił, że dla stanów faktycznych odpowiadających sprawie niniejszej nie znajduje zastosowania art. 160 § 4 i 5 k.p.a. przewidujący odrębny, administracyjny tryb dochodzenia odszkodowania przez osobę poszkodowaną wadliwą decyzją administracyjną. Uzasadnił to stanowisko wynikiem działania podstawowej, w dziedzinie prawa procesowego, reguły bezpośredniego stosowania nowego prawa (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2009 roku, I CSK 524/08).

Powołana uchwała Sądu Najwyższego jest niewątpliwie uważana za najważniejszą w zakresie ustalenia zakresu stosowania art. 160 k.p.a., jednak – jak już zaznaczono powyżej – identyczne stanowisko odnośnie braku podstaw do stosowania art. 160 § 4 i 5 k.p.a. w sytuacji, gdy decyzja niezgodna z prawem została wydana przed 1 września 2004 r., a decyzję stwierdzającą tą okoliczność po tym dniu, Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny zajmował w wielu wcześniejszych orzeczeniach (m.in. w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 101/08, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 września 2009 r., I OSK 1388/08, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2006 r., I OSK 207/06, niepubl.).

W konsekwencji należy uznać, że w doktrynie i orzecznictwie generalnie nie było wątpliwości, że art. 160 § 4 i 5 k.p.a. (tryb administracyjny dochodzenia roszczeń) nie będą miały zastosowania do rozpoznawania wniosków o odszkodowanie, gdyż właściwe do dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną podjętą przed tym dniem jest - bez względu na dzień wydania ostatecznej decyzji nadzorczej - tylko postępowanie przed sądami powszechnymi, a administracyjna droga dochodzenia odszkodowania jest w tych sprawach wyłączona. W związku z tym art. 160 § 4 k.p.a. nie mógł mieć zastosowania w odniesieniu do ostatecznej decyzji nadzorczej z 2007 roku, a wystąpienie przez powódkę z wnioskami o odszkodowanie w trybie administracyjnym nie stanowiło czynności przed organem powołanym do rozpoznawania tego rodzaju spraw i nie przerywało biegu przedawnienia.

Zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a. (który biorąc powyższe rozważania pod uwagę znajduje zastosowanie w przedmiotowej sprawie), stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. W myśl art. 160 § 3 k.p.a., odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., 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. Zgodnie z art. 160 § 6 k.p.a., roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a.

Na tle sformułowania art. 160 § 6 k.p.a. Sąd Najwyższy podkreślił, iż możliwość żądania naprawienia szkody otwiera się z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej, której źródłem jest wyłącznie wydanie wadliwej decyzji. Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie

służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

Stwierdzić należy, że decyzją ostateczną w rozumieniu art. 16, 127 § 3 i 160 § 6 k.p.a. jest pierwsza decyzja samorządowego kolegium odwoławczego (a zatem i ministra), gdyż nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji, nawet wtedy, gdy strona złoży wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a. (tak: Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 listopada 2008 r., V CSK 204/08, OSNC-ZD 2009/4/94 i SA w Warszawie w wyroku z dnia 14 września 2011 r., I ACa 258/11, LEX nr 1120101).

W konsekwencji należy uznać, że w przedmiotowej sprawie ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji dekretowych z 1954 roku, w rozumieniu art. 160 § 6 k.p.a., została wydana w dniu 17 grudnia 2007 r. i od tej daty (a nie od daty decyzji wydanej w wyniku rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) zaczął biec trzyletni termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie. Termin ten upłynął zatem w dniu 17 grudnia 2010 r. – a nie jak twierdzą powodowie w sierpniu 2011 roku (na marginesie należy wskazać, że z akt nie wynika data jej doręczenia, więc termin może różnić się o kilka dni, co nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia). W tym też terminie powodowie powinni złożyć powództwo do sądu powszechnego o przyznanie odszkodowania za utracone nieruchomości. Pozew w przedmiotowej sprawie został wniesiony do Sądu dopiero w dniu 24 lutego 2012 r., a więc po upływie ok. roku i 3 miesięcy od momentu upływu terminu przedawnienia.

W tym miejscu należy podkreślić, że gdyby nawet – w związku z rozbieżnościami w orzecznictwie – powodowie mieli wątpliwości, czy w ich sprawie ma zastosowanie termin przedawnienia wynikający z art. 160 § 6 k.p.a. (trzy lata od daty wydania ostatecznej decyzji), czy termin przedawnienia przewidziany w art. 4421 k.c. (trzy lata od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia), to i tak należy stwierdzić, że roszczenie uległo przedawnieniu w tym samym momencie. W dacie wydania ostatecznej decyzji administracyjnej powodowie mieli już świadomość, że decyzje dekretowe były niezgodne z prawem. Wiedzieli jakie nieruchomości stanowiły własność ich poprzednika prawnego i wiedzieli – lub z łatwością mogli ustalić na podstawie jawnej treści ksiąg wieczystych przedmiotowych nieruchomości stan prawny nieruchomości. Na tej podstawie mieli możliwość stwierdzenia, że fizyczny zwrot tychże nie będzie możliwy, gdyż prawa do nieruchomości przysługują osobom trzecim. Nawet gdyby w toku postępowania pozwany podnosił, że przed ponownym rozpoznaniem wniosku dekretowego ustalenia tego dokonać nie można, to istniała możliwość (tak jak się dzieje w wielu innych sprawach) zawieszenia postępowania do czasu jego rozstrzygnięcia. Na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego można w ocenie Sądu stwierdzić, że wiedzę w zakresie braku możliwości fizycznego zwrotu nieruchomości powodowie posiadali, gdyż nigdy nie domagali się jej fizycznego zwrotu, tylko od razu wystąpili o odszkodowanie. Fakt posiadania takiej wiedzy przyznali zresztą w piśmie z dnia 10 października 2012 r. (k. 60).

Powyższe oznacza w ocenie Sądu, że już w momencie wydania ostatecznej decyzji administracyjnej w 2007 roku powodowie mieli możliwość dokonania oceny rozmiarów szkody i znali osobę zobowiązaną do jej naprawienia.

Twierdzenie, iż skorzystanie z prawa zgłoszenia zarzutu przedawnienia jest sprzeczne z zasadami współzycia społecznego, wymaga wskazania, jakie konkretne zasady współzycia społecznego zostały przez to naruszone oraz udowodnienia faktów uzasadniających ten zarzut. Strona powodowa z tego obowiązku zdaniem Sądu się nie wywiązała.

Podstawowym zarzutem powodów było przewlekłe działanie pozwanego przy wydawaniu kolejnych decyzji administracyjnych, m.in. powoływali się na fakt, iż pomiędzy wydaniem przez organ administracji publicznej decyzji kasacyjnej z dnia 26 sierpnia 2008 r., a ponownym rozpoznaniem wniosku dekretowego w dniu 20 stycznia 2011 r. minęły ponad 2 lata, natomiast organ administracyjny nie załatwił sprawy w zakreślonym przez przepisy postępowania administracyjnego terminie, co przyczyniło się do przedawnienia dochodzonego w niniejszej sprawie roszczenia.

Zgodnie z treścią art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Na mocy art. 37 § 1 k.p.a. (w brzmieniu przed 2011 rokiem) na niezłażwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 lub ustalonym w myśl art. 36 lub na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia. Zgodnie z § 2 cytowanego przepisu organ wymieniony w § 1, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załażwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezłażwienia sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załażwienia spraw w przyszłości.

Mając na uwadze treść powyższych przepisów należy wskazać, że przekroczenie terminów lub niedopełnienie wymaganych formalności powoduje, że organ administracji jest w zwłoce. W takiej sytuacji strona jest uprawniona do wniesienia zażalenia. Może wnieść je również w sytuacji, gdy uznaje, że wyznaczenie nowego terminu załażwienia sprawy nie jest zasadne. Po wyczerpaniu środków zaskarżenia w administracyjnym toku instancji stronie przysługuje możliwość wniesienia skargi na bezczynność organu administracji do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Powyższa skarga realizuje dwa cele. Z jednej strony służy zdyscyplinowaniu organu, który doprowadza do przewlekłości postępowania administracyjnego i nie dotrzymuje terminów rozpatrzenia sprawy, a z drugiej, gdy w ogóle nie podejmuje żadnej czynności, uważając, że nie istnieje obowiązek prawny zobowiązujący go do działania. W tym miejscu należy podkreślić, że powodowie nie skorzystali z powyższych środków ochrony prawnej, przysługujących jej na mocy powyższych przepisów w sytuacji przewlekłego działania organu administracji publicznej. W toku postępowania nie zostało wykazane, że brak działań powodów w tym zakresie było usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami. W konsekwencji – zdaniem sądu – nie może powoływać się obecnie na tą okoliczność i uzasadniać w ten sposób wniosku o nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia w oparciu o zasady współżycia społecznego.

Niewątpliwie powodom jako osobom fizycznym, nie posiadającym wykształcenia prawniczego, trudno jest zrozumieć niektóre przepisy i wybrać właściwy tok postępowania. Takie problemy nie są jednak wyjątkowe gdyż ma je większość obywateli, którzy jednak muszą sobie radzić z zawłościami prawa. Sam brak dostatecznego rozeznania nie uzasadnia zatem nieuwzględnienia zarzutu przedawnienia roszczenia, gdyż stawiało by to powódkę w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do pozostałych osób, a brak jest podstaw do przyjęcia, że terminy przedawnienia mają zastosowanie wyłącznie w przypadku działania przez profesjonalistów.

Powodowie wskazywali także, że przyczyną przedawnienia się ich roszczeń było nadanie przez organy administracji nieprawidłowego biegu złożonym wnioskom o odszkodowanie. Stwierdzić należy, że wnioski powódki o przyznanie odszkodowania nie mogły zostać – wbrew zarzutom powódki – potraktowane inaczej niż jako wnioski złożone w trybie art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w konsekwencji powód nie miał powodów aby wyjaśniać o jakie odszkodowanie powódce chodzi. Jak już powyżej wskazano, od 1 września 2004 r., tj. od momentu uchylecia art. 160 k.p.a. i wprowadzenia art. 417⁽¹⁾ § 2 k.c. jedynym trybem do dochodzenia odszkodowań za szkody poniesione w związku z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej, której nieważność została stwierdzona była droga sądowa. Niezgodne z prawdą jest także twierdzenie powódki, że organy nie informowały jej o zamiarze rozpoznawania wniosku na podstawie art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W piśmie z dnia 28 kwietnia 2009 r. (a zatem przed upływem terminu przedawnienia) Urząd miasta W. wyraźnie powódkę poinformował, że „kwestie odszkodowań za nieruchomości przejęte ww. dekretem reguluje obecnie art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomościami”. W ocenie Sądu informacja ta jednoznacznie wskazuje na to w jakim trybie organ ma zamiar rozpoznać wniosek – był to zresztą jedyny możliwy tryb dochodzenia odszkodowania przed organem administracji. Powódka miała zatem czas na ewentualne skonsultowanie się z prawnikiem już wówczas (co zrobiła dopiero na początku 2012 roku) lub zwrócenie się o wyjaśnienia do urzędu i z pewnością uzyskałaby informacje o właściwym trybie postępowania.

Podkreślenia także wymaga, że w złożonym wniosku powódka nie wskazała, że dochodzi odszkodowania za wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, a jedynie, że domaga się odszkodowania za utraconą nieruchomość.

W związku z powyższym zdaniem Sądu to zaniedbania powodów, a nie celowe działania pozwanego doprowadziły do przedawnienia się roszczenia i brak jest jakichkolwiek podstaw do obarczania odpowiedzialnością za upływ terminu przedawnienia pozwanego. Podstaw takich w każdym razie powodowie w niniejszej sprawie nie udowodnili, a to na

nich spoczywał ciężar wykazania naruszenia przez pozwanego zasad współżycia społecznego. Skorzystanie z zarzutu przedawnienia roszczenia majątkowego, może być uznane za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.) jedynie w wyjątkowych okolicznościach, a istnienia takich w przedmiotowej sprawie powodowie nie wykazali. Z tych względu Sąd uznał, że brak jest w świetle zasad współżycia społecznego przesłanek do uznania, że powoływanie się przez pozwanego na zarzut przedawnienia stanowi nadużycie prawa oraz jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Skuteczne podniesienie przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia jest wystarczające do oddalenia powództwa, tj. staje się zbędne badanie pozostałych przesłanek ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Z tych wszystkich względów i na podstawie wyżej powołanych przepisów Sąd Okręgowy oddalił powództwo.

Kierując się dyspozycją art. 102 k.p.c. Sąd nie uwzględnił wniosku pozwanego o przyznanie kosztów zastępstwa procesowego i nie obciążył powodów obowiązkiem zwrotu na rzecz strony pozwanej tych kosztów. Przepis ten stanowi, iż w wypadkach szczególnie uzasadnionych Sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami. Zdaniem Sądu w rozpatrywanej sprawie taki szczególny wypadek niewątpliwie zachodzi. W tym miejscu należy wskazać, iż podmioty reprezentujące pozwanego są to instytucje państwowe – państwowe jednostki organizacyjne powołane w celu zapewnienia ochrony prawnej praw i interesów Skarbu Państwa, a więc podmiotu niewątpliwie ekonomicznie silniejszego. Powodowie natomiast są osobami starszymi, których jedynym źródłem utrzymania są niezbyt wysokie świadczenia z ZUS. Nie posiadają w zasadzie żadnego majątku. Nadto nie ma realnych perspektyw na znaczące polepszenie ich sytuacji materialnej w przyszłości. Sąd wziął również pod uwagę, że w niniejszej sprawie powodowie próbowali się domagać odszkodowania za majątek utracony w wyniku nieprawidłowych działań pozwanego Skarbu Państwa i – pomimo skuteczności podniesionego zarzutu przedawnienia – uznał, że dodatkowe obciążanie powodów kosztami byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Powyższe okoliczności skutkowały zatem decyzją Sądu co do nieobciążania powodów obowiązkiem zwrotu pozwanemu kosztów zastępstwa procesowego na podstawie art. 102 k.p.c.