

Sygn. akt I ACa 807/17

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lutego 2018 r.

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

**Przewodniczący: SSA Dariusz Limiera**

**Sędziowie: SA Joanna Walentkiewicz – Witkowska**

**SA Krystyna Golinowska (spr.)**

**Protokolant: st. sekr. sąd. Julita Postolska**

**po rozpoznaniu w dniu 14 lutego 2018 r. w Łodzi na rozprawie**

**sprawy z powództwa E. R. i E. K.**

**przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie (...)**

**o zapłatę**

**na skutek apelacji powódek**

**od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi**

**z dnia 13 marca 2017 r. sygn. akt II C 938/16**

**1. oddala apelację;**

**2. zasądza od E. R. i E. K. na rzecz Skarbu Państwa -Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwoty po 4.050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.**

Sygn. akt I ACa 807/17

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 7 maja 2014 r. W. J. (1) domagała się zasądzenia od Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwoty 152380 zł tytułem odszkodowania za utratę gospodarstwa rolnego wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia wytoczenia powództwa i kosztami postępowania według norm prawem przepisanych.

Wobec śmierci powódki postępowanie w sprawie zostało zawieszona, a następnie podjęte postanowieniem z dnia 19 lipca 2016 r. z udziałem jej spadkobierczyń E. R. i E. K., które popierały pozew, żądając zasądzenia od pozwanego na rzecz każdej z nich kwot po 76190 zł wraz z odsetkami i kosztami procesu.

**Zaskarżonym wyrokiem z dnia 13 marca 2017 r. Sąd Okręgowy w Łodzi oddalił powództwo E. R. i E. K. skierowane przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) o zapłatę odszkodowania oraz orzekł o kosztach procesu, obciążając nimi powódki jako przegrywające proces, na zasadzie art. 98 § 1 k.p.c.**

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło na podstawie następujących ustaleń faktycznych i rozważań poczynionych przez Sąd pierwszej instancji.

Decyzją P. Powiatowej Rady Narodowej w W. z dnia 10 października 1963 r. wdrożono postępowanie wymiany gruntów właścicieli i posiadaczy, położonych we wsi J., wskazując, że obszar przez nich posiadany w trakcie wymiany zostanie przydzielony dla Skarbu Państwa, a sama wieś – zlikwidowana. Jej podjęcie było wynikiem zgłoszenia wniosku o przesiedlenie przez mieszkańców wsi, na terenie której na skutek obfitych opadów, występujących na przełomie 1956 i 1957 r. ziemie uległy degradacji i nie nadawały się do wykorzystania pod uprawy rolne. W 1957 r. mieszkańcy wsi dobrowolnie oddali swoje grunty na rzecz Skarbu Państwa, otrzymując w zamian ekwiwalent w postaci gruntów stanowiących własność Państwowego Funduszu Ziemi na terenie powiatu (...).

Poprzednik prawny powódek E. J. (1), pismem z 2 grudnia 1963 r. skierowanym do P. Powiatowej Rady Narodowej w W. powiadomił, że jest spadkobiercą F. J. i otrzymał w spadku ziemię ujętą w rejestrze gruntów wsi J. pod poz. 14 i 15 oraz zwrócił się o powiadomienie go w przypadku podejmowania jakichkolwiek akcji odnośnie powyższych gruntów. W dniu 2 kwietnia 1964 r. P. Powiatowej Rady Narodowej w W. zawiadomiło E. J. (1), jako spadkobiercę F. J. o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie przejęcia gruntów opuszczonych na rzecz Skarbu Państwa, położonych we wsi J., gromada M., powiat (...). W odpowiedzi E. J. (1) w piśmie z dnia 14 maja 1964 r. oświadczył, że „zrzeka się swoich gruntów leżących we wsi J. na rzecz J. J. (1), zamieszkałego we wsi K., który wraz ze swą matką E. J. (2) użytkował je aż do momentu zamiany gruntów wchodzących w skład gospodarstwa we wsi J. na grunty we wsi K.”

Decyzją z dnia 6 maja 1964 r., znak RL.III.z.19/6/63 P. Powiatowej Rady Narodowej w W., na podstawie art. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1964 r. zmieniającego ustawę z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. z 1961 r. Nr 32 poz. 161) i § 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1961 r. w sprawie opuszczonych gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 39 poz. 198) oraz art. 97 § 1 k.p.a., orzeczono o przejęciu na rzecz Państwa opuszczonych gruntów rolnych położonych we wsi J., gromada M., powiat (...). Decyzja ta w punkcie 3 objęła między innymi nieruchomości rolną o pow. 8,02 ha, zapisaną pod poz. 14 i 15 rejestru pomiarowego klasyfikacyjnego wsi J., należąca do spadkobierców F. J.. Po rozpoznaniu odwołań, w tym E. P. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Ł. decyzją z dnia 30 września 1964 r., znak RL.III.z.3/3/64 utrzymało w mocy powyższą decyzję. W dniu 22 grudnia 1964 r. grunty objęte wymienioną decyzją zostały przekazane w czasowe posiadanie Okręgowemu Zarządowi Lasów Państwowych w Ł. - Nadleśnictwu Cisawa z przeznaczeniem pod zalesienie.

Na podstawie prawomocnych decyzji o wszczęciu postępowania wymiany, geodeci Powiatowego Biura Geodezji i (...) dokonali pomiaru gruntów Państwowego Funduszu Ziemi położonych między innymi we wsi J. oraz przeprowadzili ustalenie stanu posiadania i wartości gruntów na podstawie rejestru pomiarowo – klasyfikacyjnego, który został sporządzony w czasie klasyfikacji gleboznawczej gruntów. Rejestry te (sporządzone przed i po wymianie gruntów) nie zawierają informacji identyfikujących konkretne działki oraz wskazujących na prawo własności (...). Informują jedynie o wielkości obszaru gleb, jednostce klasyfikacyjnej i ich szacunkowej wartości.

Decyzją P. Powiatowej Rady Narodowej w W. z dnia 30 lipca 1965 r., zmienioną decyzją z dnia 3 marca 1966 r. zatwierdzono stan posiadania oraz szacunek gruntów objętych wymianą, wykazanych w rejestrach pomiarowo – klasyfikacyjnych.

Decyzją P. Powiatowej Rady Narodowej w W. z dnia z dnia 11 lutego 1970 r. wieś J. została zlikwidowana, a wchodzące w jej skład grunty zostały włączone do Państwowego Gospodarstwa Leśnego.

E. J. (1), będący synem i spadkobiercą F. J. wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie nieważności wymienionych wyżej decyzji administracyjnych orzekających o przejęciu gospodarstwa rolnego na własność Państwa, podnosząc że gospodarstwo było przez cały okres przed przejęciem uprawiane przez jego stryjecznego brata J. J. (1).

Decyzją z dnia 1 kwietnia 2003 r., znak GZ.rn-051/625-329/97, utrzymaną w mocy decyzją z dnia 26 stycznia 2005 r., znak GZ.rn-057-625-329-97 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji P. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Ł. z dnia 30 września 1964 r., znak RL.III.z.3/3/64.

Wyrokiem z dnia 14 października 2005 r. sygn. SA/Wa 940/05 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. uchylił obie wymienione wyżej decyzje.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 19 czerwca 2006 r., znak GZ.rn-057-625-233/06 odmówił stwierdzenia nieważności decyzji P. Powiatowej Rady Narodowej w W. z dnia 6 maja 1964 r., wskazując że istniały przesłanki do uznania gospodarstwa rolnego za opuszczone. Na skutek odwołania E. J. (1) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, decyzją z dnia 16 sierpnia 2010 r., znak GZ.rn-57-625-644/10 utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, podtrzymując stanowisko, że przedmiotowe gospodarstwo rolne nosiło cechy opuszczonego w rozumieniu Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1961 r. w sprawie opuszczonych gospodarstw rolnych.

Skargę na powyższą decyzję złożyła W. J. (1) będąca spadkobierczynią E. J. (1). Po jej rozpoznaniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 24 stycznia 2011 r., sygn. akt SA/Wa 1882/10 uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i poprzedzającą ją decyzję z dnia 19 czerwca 2006 r.

Decyzją z dnia 16 lipca 2013 r. znak GZgn-057-625-9-2/12 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził nieważność decyzji P. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Ł. z dnia 30 września 1964 r., znak RL.III.z.3/3/64 oraz poprzedzającej ją decyzji P. Powiatowej Rady Narodowej w W. z dnia 6 maja 1964 r., znak RL.III-z-19/6/63, w części dotyczącej punktu 3 sentencji. W jej uzasadnieniu wskazano, że nie zostały spełnione przesłanki wydania decyzji o przejęciu przedmiotowego gospodarstwa rolnego, tj. opuszczenie gospodarstwa przez właściciela, jego małżonka, dzieci lub rodziców oraz zaniechanie jego uprawy i niepoddawanie go właściwym zabiegom agrotechnicznym przez właściciela bądź użytkownika lub dzierżawcę (art. 2 ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym oraz Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1961 r. w sprawie opuszczonych gospodarstw rolnych), ponieważ stanowiące przedmiot przejęcia gospodarstwo rolne, którego pierwotnym użytkownikiem był F. J. było przez cały czas uprawiane i zamieszkane, co przesądza o uznaniu decyzji P. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Ł. z dnia 30 września 1964 r. za wydaną z rażącym naruszeniem prawa.

Wymieniony w punkcie 3 decyzji z 6 maja 1964 r. F. J. był dziadkiem ze strony ojca powódek E. R. i E. K.. F. i B. J. (1) mieszkali i gospodarzyli we wsi J. do czasu śmierci F. w 1930 roku. Po śmierci męża B. J. (2) przeprowadziła się do gospodarstwa swoich rodziców położonego w S. i wydzierżawiła gospodarstwo położone we wsi J. bratu męża W. J. (2), który uprawiał je aż do swej śmierci w 1945 r. Po jego śmierci prowadzenie gospodarstwa przejęła jego żona E. i syn J., który gospodarzyli do chwili zamiany gruntów w 1962 r. na ziemię we wsi K.. Ojciec powódek E. J. (1) urodził się w S., skąd pochodziła i miała swoje ziemie jego matka B.. We wczesnym dzieciństwie mieszkał wraz z rodzicami w J.. Szkołę podstawową skończył w okolicach rodzinnej wsi, następnie uczęszczał do liceum w W.. Po maturze przeprowadził się do S.. Tam ukończył studia. W 1951 r. E. J. (1) zawarł związek małżeński z W. J. (1). E. J. (1) chciał przekazać ziemię J. J. (1), czego nie uczynił ze względu na przejęcie gospodarstwa przez Państwo.

W latach 1959 – 1962 ustalono dla spadkobierców F. J. podatek gruntowy od gospodarstwa rolnego o ogólnej pow. 2 ha. W rejestrze wymiarowym podatku gruntowego za rok 1963 nie figuruje pozycja (...), ani też E. J. (1).

Postanowieniem z 13 października 1958 r. Sąd Powiatowy w W. stwierdził, że spadek po F. J. zmarłym 13 stycznia 1930 r. nabyły jego dzieci: syn E. J. (1) i córka B. J. (2) po 1/2 części każde z nich oraz że wdowie B. K. przysługuje prawo do dożywotniego użytkowania 1/3 części spadku. Spadek po B. J. (2) zmarłej w 1936 r. nabyli: matka B. K. w 1/4 części oraz brat E. J. (1) w 3/4 części. Stosownie do postanowienia Sądu Rejonowego w Szczecinie z dnia 9 października 1991 r. zmienionego punktem I postanowienia Sądu Rejonowego Szczecin – Centrum w Szczecinie z 29 września 2009 r., spadek po B. K. zmarłej 28 lipca 1984 r. nabył w całości syn E. J. (1). Spadek po E. J. (1) zmarłym 1 sierpnia 2010 r.

nabyła w całości jego żona W. J. (1). Stosownie do treści aktu poświadczenia dziedziczenia z dnia 30 września 2014 r. spadek po W. J. (1) zmarłej 22 sierpnia 2014 r. nabyły jej córki: E. R. i E. K. po 1/2 części każda z nich.

Dalej Sąd Okręgowy stwierdził, że tereny dawnej wsi J. zostały włączone w obręb wsi O., gmina W.. Obecnie stanowią własność Skarbu Państwa – Lasów Państwowych – Nadleśnictwa W., na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Wieluniu z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. I Ns 762/08 o zasiedzeniu. Nieruchomość, której obszar wynosi 580,1590 ha jest objęta księgą wieczystą o numerze (...).

Sąd Rejonowy w Wieluniu nie posiada księgi wieczystej lub zbioru dokumentów, w których jako właściciel nieruchomości ujawniony byłby F. J..

Starostwo Powiatowe w W. nie posiada dokumentacji dotyczącej przejętej na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości rolnej stanowiącej własność spadkobierców F. J.. W zasobach Ośrodka (...) w W. znajduje się rejestr pomiarowo – klasyfikacyjny z 1966 r. sporządzony na potrzeby przeprowadzenia zamiany gruntów, w którym pod poz. 14 jako posiadacze gruntu o powierzchni 4,30 ha wpisani są spadkobiercy W. J. (2) w 4/10 oraz Państwowy Fundusz Ziemi w 6/10, natomiast pod poz. 15 jako posiadacze gruntu o powierzchni 2,48 ha figurują spadkobiercy A. B. (1) w 1/2 części i A. B. (2) w 1/2 części.

Sąd I instancji wskazał, że powyższe ustalenia faktyczne są niesporne i wynikają z dołączonych do akt dokumentów oraz częściowo zeznań powódek. Sąd meriti oddalił wnioski o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność wartości przejętego gospodarstwa rolnego, składającego się z gruntów ornych o powierzchni 8, 02 ha, który - zgodnie z wnioskiem strony powodowej - mógłby podjąć czynności zmierzające do poszukiwania dokumentów. Zauważył, że sporządzając opinię biegły zobowiązany jest do uwzględnienia materiału dowodowego zebranego w sprawie i nie ma uprawnień do dokonywania ustaleń faktycznych we własnym zakresie. Podniósł, że w świetle zasady prawdy formalnej obowiązującej w postępowaniu cywilnym, konsekwencje niekompletności materiału dowodowego obciążają stronę procesu. W konsekwencji biegły, uzupełniając materiał dowodowy, wykonywałby czynności dowodowe na rzecz tej strony, z winy której materiał, jakim dysponuje Sąd, pozostaje niekompletny. Taki sposób naprawienia uchybień strony w zakresie inicjatywy dowodowej jest niedopuszczalny. Opinia biegłego, zgodnie z art. 278 k.p.c., służy stworzeniu sądowi możliwości prawidłowej oceny materiału procesowego w wypadkach, kiedy ocena ta wymaga wiadomości specjalnych, natomiast jego zadaniem nie jest poszukiwanie dowodów i okoliczności mających uzasadniać argumentację stron procesu, lecz dokonanie oceny przedstawionego materiału z perspektywy posiadanej wiedzy naukowej technicznej lub branżowej i przedstawienie sądowi wniosków umożliwiających poczynienie właściwych ustaleń faktycznych i właściwą ocenę prawną znaczenia zdarzeń, z których strony wywodzą swoje racje.

Ponadto Sąd meriti podniósł, że przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego było zbędne, zważywszy na fakt, iż powódki nie zdołały wykazać szkody w postaci utraty własności gospodarstwa rolnego, poza tym oprócz wskazania nazwy miejscowości, w której się ono znajdowało nie określiły jego położenia (przez wskazanie numerów działek, numeru zbioru dokumentów) na tyle szczegółowo, aby biegły mógł zlokalizować to gospodarstwo, a następnie oszacować wartość. Podanie, że znajduje się ono na terenie nieruchomości o powierzchni ponad 580 ha nie stanowi jego lokalizacji i nie pozwala na wycenę.

Następnie Sąd Okręgowy stwierdził, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. (tak uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10). Administracyjny tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych (art. 160 k.p.a.) stosuje się przy tym jedynie w tych sprawach, w których decyzja nieważnościowa stała się ostateczna przed dniem 1 września 2004 r., natomiast wydanie takiej decyzji po tej dacie (jak w niniejszej sprawie) skutkuje dopuszczalnością drogi sądowej. Nie należy, zatem w tym przypadku stosować art. 160 § 4 i 5 k.p.a.

Za szkodę będącą następstwem wadliwej decyzji administracyjnej, której niezgodność z prawem została stwierdzona decyzją nadzorczą, Skarb Państwa odpowiada zatem na podstawie art. 160 k.p.a. w zw. z art. 417 k.c. (wobec art.

5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 162, poz. 1692). Przesądza to o niestosowaniu w niniejszej sprawie art. 417<sup>1</sup> k.c., przy czym warunkiem dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej nieważnej lub niezgodnej z prawem, wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdzającej taką niezgodność z prawem lub nieważność, wystąpienie szkody w wyniku wydania wadliwej decyzji oraz wykazanie adekwatnego związku przyczynowego między tą decyzją a doznaną szkodą.

W świetle poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych, w szczególności w następstwie wydania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzji z dnia 16 lipca 2013 r., znak GZgn-057-625-9-2/12 stwierdzającej nieważność decyzji P. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Ł. z dnia 30 września 1964 r., znak RL.III.z.3/3/64 utrzymującej w mocy decyzję z dnia 6 maja 1964 r. P. Powiatowej Rady Narodowej w W., znak RL.III.z.19/6/63, na mocy, której orzeczono o przejęciu na rzecz Państwa opuszczonych gruntów rolnych położonych we wsi J., gromada M., powiat (...), w tym nieruchomości rolnej o pow. 8,02 ha, zapisanej pod poz. 14 i 15 rejestru pomiarowego klasyfikacyjnego wsi J., należącej do spadkobierców F. J. nie budzi wątpliwości, że decyzja o przejęciu na własność Państwa wspomnianego gospodarstwa rolnego została wydana z naruszeniem prawa.

Stwierdzenie nieważności decyzji lub wydania jej z naruszeniem prawa przesądza jednak jedynie, co do zasady, o bezprawności. Nie jest natomiast równoznaczne z wykazaniem pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, do czego niezbędne jest również udowodnienie wystąpienia szkody w mieniu strony powodowej oraz związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji a szkodą. Zgodnie zaś z treścią art. 6 k.c. ciężar wykazania powyższych okoliczności spoczywa na stronie powodowej.

W ocenie Sądu I instancji, powódki nie sprostaly powyższemu obowiązkowi, bowiem nie wykazały wystąpienia po ich stronie szkody, co skutkowało oddaleniem powództwa.

Powódki nie udowodniły bowiem, że ich dziadkowi F. J. oraz jego następcom prawnym przysługiwała własność nieruchomości, za którą odszkodowania dochodzą w niniejszym postępowaniu. Sąd meriti podniósł, że analiza treści dokumentów dołączonych do akt rozpoznawanej sprawy oraz znajdujących się w aktach postępowania administracyjnego (...) SA/Wa 712/12, w tym dotyczących procesu wymiany gruntów wsi J. nie doprowadziła do ustalenia, iż przejęte przez Skarb Państwa gospodarstwo rolne było własnością F. J. bądź jego syna E. J. (1). Na uwagę zasługują przede wszystkim dokumenty w postaci decyzji, z dnia 30 lipca 1965 r. o wdrożeniu postępowania wymiany gruntów oraz z dnia 3 marca 1966 r.

W decyzji Powiatowej Rady Narodowej w W. z dnia 10 października 1963 r. wskazano, że wdrożenie postępowania wymiany gruntów dotyczy właścicieli i posiadaczy gospodarstw leżących we wsi J.. W decyzji z dnia 3 marca 1966 r. sprecyzowano, że postępowanie dotyczy całego obszaru wsi J.. W żadnej z tych decyzji nie podano jednak, kto konkretnie jest właścicielem, a kto posiadaczem gruntów podlegających wymianie. Podobnie w decyzji z dnia 30 lipca 1965 r. wskazano, że zatwierdza ona jedynie stan posiadania gruntów objętych wymianą. Także rejestry pomiarowo - klasyfikacyjne sporządzone przez geodetów Powiatowego Biura Geodezji i (...) nie zawierają informacji wskazujących na prawo własności konkretnych mieszkańców wsi do poszczególnych działek, dokumentują stan posiadania, a nie prawo własności do danej nieruchomości.

Za jedyny punkt zaczepienia, mogący wskazywać na istnienie prawa własności F. J. do objętego wymianą gruntów gospodarstwa rolnego, uznać by można treść punktu 3 decyzji z dnia 6 maja 1964 r., stwierdzającej przejęcie na rzecz Skarbu Państwa „nieruchomości rolnej zapisanej od poz. 14 i 15 rejestru pomiarowo – klasyfikacyjnego wsi J. o pow. 8,02 ha należącej do spadkobiercy J. F.” oraz treść punktu 3 utrzymującej ją w mocy decyzji z dnia 30 września 1964 r., stwierdzającą, że przedmiotem decyzji z dnia 6 maja 1964 r. było „gospodarstwo spadkobierców F. J. o pow. 8,02 ha”. Sąd Okręgowy wskazał jednak, że powyższe decyzje administracyjne zostały objęte decyzją z dnia 16 lipca 2013 r., znak GZgn-057-625-9-2/12 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdzającą ich nieważność. Zgodnie natomiast z poglądem dominującym w piśmiennictwie i orzecznictwie, stwierdzenie nieważności decyzji działa ex tunc, eliminując skutki prawne wadliwej decyzji tak, jakby ona w ogóle nie została podjęta i otwiera drogę do ponownego załatwienia

sprawy. Tak rozumiane wsteczne działanie stwierdzenia nieważności dotyczy wszelkich skutków prawnych wadliwej decyzji, a więc oznacza powrót do takiego stanu prawnego, jaki istniał przed jej wydaniem. Skoro zatem stwierdzono nieważność wymienionych wyżej decyzji w części dotyczącej F. J., to w tym zakresie należy traktować tak, jakby w ogóle nie zostały podjęte. W konsekwencji użyte w tych decyzjach zwroty „nieruchomość rolna należąca do s-cy F. J.”, czy „gospodarstwo spadkobierców F. J.” uznać należy za nieistniejące. Oznacza to, że po uchyleniu wspomnianych decyzji brak jest jakiegokolwiek dokumentu stwierdzającego prawo własności F. J. do nieruchomości położonej na terenie dawnej wsi J., objętej decyzją o wymianie gruntów.

Po drugie Sąd Okręgowy zauważył, że w toku całego postępowania powódki nie wykazały, jakiej konkretnie nieruchomości dotyczy ich żądanie. Jedynym parametrem ją charakteryzującym był w zasadzie jej obszar (8,02 ha). Nie wskazano żadnych innych danych, na podstawie których można by ją zidentyfikować. W szczególności powódki nie podały numerów ewidencyjnych działki/działek obejmujących gospodarstwo. Poza tym także z pism urzędowych stanowiących odpowiedzi na zapytania Sądu wynika, że ze względu na brak w urzędowych zasobach stosownych dokumentów, ustalenie stanu prawnego działek obejmujących dawne gospodarstwo rolne (...) nie jest możliwe. W konsekwencji przy braku możliwości odniesienia się do konkretnej nieruchomości, za utratę której powódki żądają odszkodowania, niemożliwe jest nie tylko ustalenie jego wysokości, ale przede wszystkim ustalenie, że w ich majątku w ogóle wystąpił jakikolwiek uszczerbek, którego źródłem było przejęcie na własność Skarbu Państwa gruntów leżących w obrębie wsi J..

Innymi słowy, Sąd I instancji stwierdził, że powódki nie wykazały, że ich dziadkowi przysługiwało prawo własności do jakiegokolwiek nieruchomości we wsi J. przejętej na własność Skarbu Państwa na mocy decyzji o wymianie gruntów. Nie wykazały tym samym, że wskutek wydania decyzji nadzorczej z dnia 16 lipca 2013 r. odzyskały własność jakiegokolwiek nieruchomości położonej w granicach dawnej wsi J.. W konsekwencji powódki nie wykazały, iż w związku z wydaniem wadliwych decyzji administracyjnych poniosły szkodę w postaci utraty gospodarstwa rolnego, co czyni powództwo nieudowodnionym.

Niezależnie od powyższego Sąd meriti wskazał, że po przejęciu gospodarstw we wsi J., Skarb Państwa objął przedmiotową nieruchomość w posiadanie samoistne prowadząc na niej gospodarkę leśną, a następnie nabył jej własność przez zasiedzenie, co zostało stwierdzone postanowieniem Sądu Rejonowego w Wieluniu z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt I Ns 762/08). Orzeczenie to wydane przed decyzją nadzorczą z dnia 16 lipca 2013 r. stało się podstawą wpisu prawa własności Skarbu Państwa w księdze wieczystej (...). Zaznaczył, że na skutek zasiedzenia, które następuje ex lege, dochodzi do pierwotnego nabycia własności nieruchomości, zaś nabywca nie ma obowiązku spełnienia jakichkolwiek świadczeń na rzecz poprzedniego właściciela. Z tych względów przyjęć należy, że nawet gdyby powódki wykazały, iż przysługiwało im prawo własności do nieruchomości położonej na terenach dawnej wsi J., to z uwagi na jej zasiedzenie przez Skarb Państwa, możliwość dochodzenia odszkodowania za jej utratę byłaby z powyższych względów wykluczona.

Rozstrzygnięcie o kosztach procesu Sąd Okręgowy uzasadnił treścią art. 98 § 1 k.p.c., zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik postępowania i obciążył powódki solidarnie tą należnością. Na podstawie art. 113 ust. 1 u.k.s.c. nakazał pobrać od nich brakującą część opłaty od pozwu, od której zwolniona była pierwotna powódka.

Powyższy wyrok zaskarżyły apelacją powódki w całości, zarzucając mu naruszenie:

1. art. 230 w zw. z art. 233 k.p.c. i w zw. z art. 6 k.c. poprzez dowolną ocenę, że wobec stwierdzenia nieważności decyzji Wojewódzkiej Rady Narodowej w W. z dnia 30 września 1964 r. oraz poprzedzającej ją decyzji Powiatowej rady Narodowej w W. z dnia 6 maja 1964 r. w zakresie dotyczącym gospodarstwa spadkobierców F. J., o powierzchni 8,02 ha, użyte w tych decyzjach zwroty „gospodarstwo spadkobierców F. J.”, które mogłyby potwierdzać prawo własności przedmiotowego gospodarstwa uznać należy za nieistniejące, podczas gdy powołane decyzje, pomimo stwierdzenia ich nieważności, mogą i powinny stanowić podstawę ustalenia przysługującego poprzednikom prawnym powódek prawa własności nieruchomości; skarżące podniosły, że przedmiotowe decyzje administracyjne potwierdzały jedynie istniejące prawo własności spadkobierców F. J. do przedmiotowego gospodarstwa, natomiast nie wywoływały skutku

w postaci nabycia tego prawa; w efekcie fakt stwierdzenia ich nieważności nie mógł zniweczyć skutku w postaci nabycia prawa własności, którego nie wywołały, natomiast fakt ten nie spowodował – jak błędnie przyjął Sąd I instancji – nieistnienia użytych w ich treści zwrotów; w tych warunkach obie decyzje podlegały ocenie jako dokumenty urzędowe potwierdzające prawo własności spadkobierców F. J. do przedmiotowego gospodarstwa rolnego;

2. art. 230 w zw. z art. 233 k.p.c. i w zw. z art. 6 k.c. oraz w zw. z art. 217 § 1, art. 227 i art. 232 k.p.c. poprzez dowolną ocenę, że przeszkodę w rozpoznaniu żądania stanowi fakt, iż powódki nie wykazały, jakiej konkretnie nieruchomości dotyczy ich żądanie, a w konsekwencji oddalenie wniosku dowodowego o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego sądowego z zakresu szacowania nieruchomości, w sytuacji gdy możliwe jest na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego określenie wszystkich cech nieruchomości decydujących o jej wartości, co powoduje, że możliwe i uzasadnione jest dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu szacowania nieruchomości;

3. art. 230 w zw. z art. 233 k.p.c. i w zw. z art. 6 k.c. poprzez dowolną ocenę, że nawet gdyby powódki wykazały, iż przysługiwało im prawo własności nieruchomości położonej na terenach dawnej wsi J., to z uwagi na jej zasiedzenie przez Skarb Państwa wykluczone jest dochodzenie odszkodowania za jej utratę, podczas gdy odszkodowanie, którego podstawę stanowi art. 160 k.p.a. w zw. z art. 417 k.c. nie jest świadczeniem, o którym mowa w powołanym wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2009 r., II CK 93/05, przywołanym przez Sąd meriti; ponadto odzyskanie własności przedmiotowej nieruchomości nie stało się niemożliwe z powodu jej zasiedzenia, ale z uwagi na likwidację i zalesienie całej wsi J..

W uzasadnieniu apelacji skarżące podniosły, że o prawie własności poprzedników

prawnych powódek świadczy także okoliczność, iż spadkobiercy F. J. byli wykazani jako podatnicy w rejestrach wymiarowych podatku rolnego za lata 1959 – 1962, co dowodzi własności przedmiotowego gospodarstwa, w świetle art. 2 dekretu z dnia 30 czerwca 1951 r. o podatku gruntowym. Poza tym w rejestrze pomiarowo – klasyfikacyjnym istnieją zapisy odnoszące się do spadkobierców W. J. (2), czyli brata F. J., a źródło powstania ich własności było tożsame, dotyczyło bowiem odziedziczonych po rodzicach sąsiadujących działek. Zaznaczyły również, że oba rejestry sporządzone przez geodetów Powiatowego Biura Geodezji i (...) powstały po ostatecznym przejęciu przedmiotowego gospodarstwa rolnego na rzecz Skarbu Państwa, co wynika z zapisów dokumentu zatytułowanego „Sprawozdanie techniczne” z k. 255, które wskazują, iż istniał rejestr uprzedni do tych znajdujących się w aktach postępowania, w którym było znacznie więcej pozycji, co najmniej 29. Wreszcie, nie bez znaczenia, dla oceny przysługującego poprzednikom prawnym powódek prawa własności, jest też jego wielokrotne manifestowanie, głównie przez E. J. (1) w postępowaniu administracyjnym.

Apelujące wskazały również, że z dowodów zgromadzonych w sprawie wynika szereg parametrów pozwalających na oszacowanie przedmiotowej nieruchomości. Znany jest bowiem obszar jej położenia i jego cechy, na którym były gleby słabej jakości, był to obszar wiejski, nadający się do zabudowy. Podniosły ponadto, że za archiwizowanie dokumentów źródłowych w postaci map, operatów geodezyjnych czy rejestrów pomiarowo – klasyfikacyjnych obejmujących wieś J. przed 1965 r. odpowiedzialne były organy władzy państwowej, a zatem powódki nie mogą ponosić konsekwencji zaniechań w tym zakresie, które doprowadziły do ich braku.

W konkluzji skarżące wniosły o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez zasądzenie

na rzecz każdej z powódek kwoty 76190 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie poczynając od dnia wniesienia powództwa do dnia zapłaty i kosztami procesu.

Jako wniosek ewentualny zgłoszono żądanie zasądzenia od pozwanego na rzecz powódki E. R. kwoty 152380 zł wraz z odsetkami i kosztami procesu. Do apelacji dołączono odpis umowy o częściowy dział spadku, mocą której wierzytelność dochodzoną w niniejszym postępowaniu nabyła w całości powódka E. R., która zgłosiła jednocześnie zamiar wstąpienia w miejsce powódki E. K. co do całej dochodzonej wierzytelności, na zasadzie art. 192 k.p.c.

W odpowiedzi na apelację strona pozwana wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego. Nadto oświadczyła, że nie wyraża zgody na wstąpienie powódki E. R. w miejsce E. K..

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

Apelacja nie jest zasadna, chociaż części podniesionych zarzutów nie można odmówić słuszności.

Rację mają bowiem skarżące, że Sąd Okręgowy wyprowadził zbyt daleko idące wnioski odnośnie do skutków wydania decyzji administracyjnej w trybie art. 156 § 1 k.p.a. Nie budzi wątpliwości, powszechnie przyjmowany w orzecznictwie i piśmiennictwie prawniczym pogląd, że stwierdzenie nieważności decyzji wywołuje skutki *ex tunc*, co oznacza eliminację skutków prawnych decyzji wydanej z naruszeniem prawa, tak jakby nie została ona w ogóle podjęta. Innymi słowy, jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 30 września 2004 r., IV CK 21/04 wsteczne działanie stwierdzenia nieważności dotyczy wszelkich skutków prawnych wadliwej decyzji, a więc oznacza powrót do takiego stanu prawnego, jaki istniał przed jej wydaniem. Przedmiotem wyeliminowanej z obrotu prawnego decyzji P. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Ł. z dnia 30 września 1964 r. oraz poprzedzającej ją decyzji P. Powiatowej Rady Narodowej w W. z dnia 6 maja 1964 r. było przejęcie na własność Skarbu Państwa nieruchomości o powierzchni 8,02 ha, położonej we wsi J., woj. (...). Taki skutek prawny wywołany przez powyższe orzeczenia został zatem wyeliminowany w następstwie wydania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzji z dnia 16 lipca 2013 r., Nr GZgn-057-625-9-2/12. Skutkiem wydania decyzji nadzorczej, w trybie art. 156 § 1 k.p.a., nie jest natomiast - jak zdaje się przyjmować Sąd I instancji - eliminacja wszelkich zapisów użytych w treści wadliwej decyzji. Wniosek taki jest nieuprawniony. W tych warunkach podzielić należy argumentację skarżących, że skutkiem prawnym wyeliminowanych z obrotu orzeczeń administracyjnych z 1964 r. nie było nabycie własności przedmiotowego gospodarstwa rolnego.

Mając powyższe na uwadze, niewątpliwie zapisy powyższych decyzji, wraz z pozostałym materiałem dowodowym powinny zostać poddane analizie w kontekście wykazania podstawowej i koniecznej przesłanki odpowiedzialności cywilnoprawnej jaką jest szkoda. Wbrew stanowisku apelujących, analiza materiału sprawy nie daje natomiast podstaw do ustalenia, że ich poprzednicy prawni byli właścicielami nieruchomości objętej decyzjami z 1964 r. ani jakiegokolwiek nieruchomości położonej we wsi J.. W szczególności nie można podzielić ich twierdzenia, że przedmiotowe decyzje potwierdzały prawo własności spadkobierców F. J.. Użyte w ich treści zwroty „nieruchomość rolna należąca do s-cy F. J.” oraz „gospodarstwo spadkobierców F. J.” nie dają podstaw do przyjęcia, że wskazanemu podmiotowi przysługiwało prawo własności nieruchomości. Wspomniane dokumenty, podobnie jak zapisy w rejestrach pomiarowo – klasyfikacyjnych sporządzonych przez geodetów Powiatowego Biura Geodezji i (...) pozwalają jedynie na ustalenie, że F. J. i jego następcy władali sporną nieruchomością. Nie wskazują one bowiem na żaden tytuł własności (np. umowa, akt nadania ziemi, zasiedzenie). Również na podstawie osobowych źródeł dowodowych, w tym zeznań powódki E. R. nie jest możliwe ustalenie, na jakiej podstawie F. J. bądź jego poprzednicy rzekomo nabyli własność przedmiotowej nieruchomości. Samo przeświadczenie, że grunty te należały do rodziny nie dowodzi prawnie skutecznego nabycia własności. Z kolei okoliczność, że poprzednicy prawni je użytkowali dowodzi wyłącznie posiadania, które jest stanem faktycznym, który nie dowodzi istnienia po stronie posiadacza żadnych praw rzeczowych, zwłaszcza własności. Nie jest trafna argumentacja, że o przysługiwaniu im prawa własności świadczy okoliczność, iż po sąsiedzku znajdowały się nieruchomości członków jego rodziny. Podkreślić przy tym należy, że nie jest przedmiotem oceny Sądu w niniejszym postępowaniu zasadność przeprowadzenia postępowania w przedmiocie wymiany, jednakże dołączone do akt dokumenty nie dowodzą, że celem sporządzenia rejestrów pomiarowo – klasyfikacyjnych było ustalenie własności gruntów znajdujący się we wsi J.. Dokonane przez geodetów pomiary mogły zatem posłużyć jedynie do ustalenia stanu posiadania i klasyfikacji gruntów. Potwierdza to wprost treść decyzji P. Powiatowej Rady Narodowej w W. z dnia 3 marca 1966 r. o zatwierdzeniu stanu posiadania (a nie własności) gruntów objętych wymianą wykazanych w rejestrze pomiarowo klasyfikacyjnym obszaru wymiany (decyzja k. 259 – 260) oraz uzasadnienie decyzji tego organu z dnia 6 września 1966 r. o zatwierdzeniu projektu wymiany, w treści którego wskazano, że geodeci dokonali pomiaru gruntów i przeprowadzili ustalenie stanu posiadania (decyzja k. 258).



Wbrew pogładowi apelujących korzystnego dla nich wniosku nie można wyprowadzić z faktu umieszczenia spadkobierców F. J. w rejestrze wymiarowym podatku gruntowego od gospodarstwa rolnego. Jak wynika z pisma Archiwum Państwowego z dnia 19 września 2016 r. i treści nadesłanych kserokopii akt P. Gromadzkiej Rady Narodowej w M. podatek gruntowy ustalono dla spadkobierców F. J. jedynie w latach 1959 – 1962 za nieruchomości o powierzchni 2 ha (pismo k. 239, rejestry wymiarowe k. 240 – 244). Przypomnieć należy, że w przedmiotowych decyzjach z 1964 r. wymieniono gospodarstwo rolne o powierzchni 8, 02 ha. Różnica jest zatem tak znaczna, że nie sposób przyjąć, że w rejestrach wymiarowych podatku gruntowego i rejestrach pomiarowo – klasyfikacyjnych sporządzonych na potrzeby wymiany chodzi o tę samą nieruchomość, bądź jej część. Ponadto nie są prawdziwe wywody skarżących, że w świetle dekretu z dnia 30 czerwca 1951 r. o podatku gruntowym umieszczenie spadkobierców F. J. w rejestrach podatku gruntowego gospodarstwa rolnego, za które ustalono podatek przesądza przysługiwanie im prawa własności. Stawiając taką tezę, apelujące powołują się na dyspozycję art. 2 powołanego dekretu. Rzecz jednak w tym, że w pierwotnym brzmieniu art. 2 wspomnianego dekretu podzielony był na dwie jednostki redakcyjne o treści: „Obowiązek podatkowy ciąży na osobach fizycznych i prawnych będących właścicielami lub posiadaczami gospodarstw rolnych oraz na masach spadkowych, w skład których wchodzi gospodarstwa rolne” (ust. 1) oraz „Jeżeli na gospodarstwie rolnym ustanowione zostało prawo użytkowania, obowiązek podatkowy ciąży na użytkownika” (ust. 2). Brzmienie art. 2 dekretu o podatku gruntowym zacytowane w apelacji, a mianowicie: „Obowiązek podatkowy ciąży na osobach fizycznych i prawnych będących w dniu 1 stycznia roku podatkowego, za który dokonuje się wymiaru podatku, właścicielami gospodarstw rolnych oraz na spadkach nie objętych, w skład których wchodzi gospodarstwa rolne” zostało mu nadane dopiero po wejściu w życie ustawy z dnia 11 listopada 1965 r. o rozszerzeniu uprawnień gromadzkich rad narodowych w zakresie podatkowym oraz o usprawnieniu w gromadach wymiaru i poboru podatków i innych należności pieniężnych (Dz.U. Nr 46, poz. 288), która w art. 9 zmieniła dekret o podatku gruntowym, przy czym wprowadzone zmiany miały zastosowanie od 1 stycznia 1966 r. W świetle przywołanej regulacji prawnej, w czasie gdy powstały rejestry wymiarowe, na które powołują się skarżące możliwe było zatem ustalenie podatku gruntowego także wobec posiadacza gospodarstwa rolnego, nie legitymującego się tytułem własności.

Wreszcie znamienne jest, że same apelujące zdają się dostrzegać braki jeśli idzie o wykazanie prawa rzeczowego do przedmiotowej nieruchomości. Świadczy o tym wyrażenie przypuszczenia, że istniał rejestr uprzedni do rejestrów pomiarowo – klasyfikacyjnych znajdujących się w aktach postępowania. Niezależnie od zasadności takiego wniosku podkreślenia wymaga, że to na powódkach ciążył obowiązek wykazania szkody. Sąd Okręgowy zgodnie z wnioskami skarżących zwrócił się do wszystkich instytucji wskazanych przez stronę powodową o nadesłanie wyjaśnień i dokumentów mogących wyjaśnić kwestie własności gruntu wymienionego w decyzjach z 1964 r. Podzielić natomiast należy stanowisko Sądu meriti, że nie jest rzeczą biegłego poszukiwanie dokumentów. Wprawdzie taki cel dopuszczenia dowodu z opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości nie jest obecnie podtrzymywany przez skarżące w uzasadnieniu apelacji, niemniej ich pełnomocnik wskazał na taki cel przeprowadzenia tego dowodu na rozprawie w dniu 27 lutego 2017 r., na której wydane zostało postanowienie o oddaleniu wspomnianego wniosku dowodowego (protokół rozprawy k. 339 odw).

Z tych wszystkich względów nie można podzielić zapatrywania apelujących, że materiał zgromadzony w sprawie dał podstawy do uznania, że wydanie przedmiotowych decyzji z 1964 r., objętych decyzją nadzorczą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lipca 2013 r. wyrządziło po ich stronie szkodę. Powódki nie sprostają bowiem ciężarowi udowodnienia, że ich poprzednicy prawni byli właścicielami nieruchomości o powierzchni 8, 02 ha położonej we wsi J. wymienionej w ich treści. Samo posiadanie nieruchomości nie daje natomiast podstawy do przyznania odszkodowania za wyzucie z władztwa nad nimi.

W apelacji skarżące podniosły również, że Skarb Państwa powinien ponosić odpowiedzialność za ewentualne uchybienia w zakresie obowiązku archiwizacji. Zarzut w tym zakresie, bliżej nie uzasadniony, nie uzasadnia uwzględnienia powództwa. Po pierwsze, w pozwie i przez cały czas trwania postępowania pierwszoinstancyjnego powódki domagały się zasądzenia odszkodowania w związku z utratą własności gospodarstwa rolnego na skutek wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa i potwierdzenia bezprawności działania Skarbu Państwa wydaniem decyzji nadzorczej w trybie art. 156 § 1 k.p.a. Podstawą faktyczną pozwu nie zostały zatem objęte

ewentualne inne uchybienia Skarbu Państwa, które powinny zostać sprecyzowane i wykazane, podobnie jak istnienie związku przyczynowego między nimi a szkodą powódek. Po wtóre, nie negując obowiązków organów państwa w zakresie archiwizacji, pamiętać należy, że w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości prowadzone są księgi wieczyste. Założenie księgi wieczystej wymaga jednak inicjatywy właściciela i nie ma nic wspólnego z obowiązkami archiwizacyjnymi państwa. Trafnie zaś podnosił w toku procesu pozwany, że powódki nie wykazały istnienia tytułu prawnego poprzedników prawnych do przedmiotowego gospodarstwa rolnego.

Z tych wszystkich względów, wobec trafności wniosku Sądu Okręgowego, że powódki nie zdołały wykazać szkody, zbędne stało się odnoszenie się do pozostałych zarzutów podniesionych w apelacji, która podlegała oddaleniu na mocy art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 k.p.c.