

Sygnatura akt XII C 426/14

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

P., dnia 10 września 2015 r.

Sąd Okręgowy w Poznaniu XII Wydział Cywilny w następującym składzie:

Przewodniczący:SSO Ewa Hoffa

Protokolant:Starszy sekretarz sądowy K. T.

po rozpoznaniu w dniu 27 sierpnia 2015 r. w Poznaniu

sprawy z powództwa (...) Związku (...) z siedzibą w W. - Okręgowy Zarząd w P.

przeciwko Skarbowi Państwa- Staroście (...)

o zapłatę

I. Powództwo oddała.

II. Nie obciąża powoda kosztami sądowymi, natomiast zasądza od niego na rzecz Skarbu Państwa /Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa/ kwotę 7200 zł /siedem tysięcy dwieście złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

/-/ E. H.

## UZASADNIENIE

W pozwie złożonym do Sądu w dniu 6 lutego 2014 r. (...) Związek (...) z siedzibą w W. – Okręgowy Zarząd w P. (powód) wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa (pozwany) kwoty 255.340 zł tytułem naprawienia szkody wyrządzonej wadliwą decyzją administracyjną wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 23 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty, oraz o zasądzenie od pozwanego na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. /k. 1-2/

Uzasadniając żądanie pozwu powód wskazał, że na skutek nieważnej decyzji administracyjnej, mocą której uzyskał prawo trwałego nieodpłatnego użytkowania nieruchomości, poniósł szkodę w wysokości 255.340 zł, bowiem poczynił na niej nakłady o takiej wartości /k. 2-11/.

W odpowiedzi na pozew z dnia 28 kwietnia 2014 r. pozwany Skarb Państwa, reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, wniósł o oddalenie powództwa w całości, oraz zasądzenie od powoda na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w tym, na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W pierwszej kolejności podniósł zarzut przedawnienia. Dalej pozwany wskazał, że kwestionuje powództwo tak co do zasady, jak i co do wysokości. W jego ocenie, strona powodowa nie wykazała przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, czyli szkody związanej z wadliwym orzeczeniem, jak i związku przyczynowego pomiędzy działaniem organu administracji publicznej, a szkodą. /k. 155-165/

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

Decyzją z dnia 19 lutego 1990 r. nr(...) Naczelnik Miasta i Gminy M. przekazał (...) Związkowi (...) w P. w trwałe nieodpłatne użytkowanie grunty położone w M. o łącznej powierzchni 5,7542 ha, oznaczone ewidencyjnie jako działki

nr: (...) (obecnie (...)), (...), pod pracownicze ogrody działkowe. Następnie decyzją z dnia 26 kwietnia 1991 r. nr (...) Burmistrz Miasta i Gminy M. ustalił lokalizację dla ogrodu działkowego w M. przy S. na działkach o numerach ewidencyjnych: (...)

Bezsporne, a nadto dowód z: decyzji Naczelnika Miasta i Gminy M. z 19 lutego 1990 r. nr (...) /k. 13/, decyzji Burmistrza Miasta i Gminy M. z dn. 26 kwietnia 1991 r. nr (...) /k. 14/.

Współwłaściciel nieruchomości, na której zlokalizowany został założony przez powoda Rodzinny Ogród Działkowy (...) w M. - W. J. wystosował pismo zawierające wniosek o wydanie nieruchomości w postaci dziełek nr (...)

Dowód: wezwanie do wydania nieruchomości z dn. 3 stycznia 2011 r. /k. 16-17/

Wojewoda (...), decyzją z 14 września 2011 r. w sprawie nr (...) toczącej się z wniosku W. J., stwierdził nieważność decyzji Naczelnika Miasta i Gminy M. z dnia 19 lutego 1990 r. nr (...) w części, w jakiej orzeczono o przekazaniu (...) Związkowi (...) w P. w trwale nieodpłatne użytkowanie nieruchomości położonej w M., oznaczonej wówczas jako działka (...) (po jej podziale powstały działki nr (...)). Decyzja ta zaskarżona przez powoda została utrzymana w mocy decyzją Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 19 stycznia 2012 r. nr (...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 23 października 2012 r. w sprawie o sygn. akt (...) oddalił skargę na powyższe decyzje.

Bezsporne, a nadto dowód z: decyzji Wojewody (...) z dn. 14 września 2011 r. nr(...), decyzji Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dn. 19 stycznia 2012 r. nr (...) /11 /k.22-23/, wyroku WSA w Warszawie z dn. 23 października 2012 r. w sprawie o sygn. akt I SA/ Wa 478/12 /k. 24-30/, mapa pogładowa /k. 50/

W konsekwencji, uchwałą nr 180/2013 z dnia 25 czerwca 2013 r. powód stwierdził brak tytułu prawnego do części nieruchomości położonej w M., oznaczonej jako działki nr (...) i wystąpił do Prezydium Krajowej Rady (...) Związku (...) z wnioskiem o zmianę stanu organizacyjnego Rodzinnego O. Działkowego (...) w M.. Uchwałą nr (...) z dnia 17 października 2013 r. Prezydium Krajowej Rady (...) Związku (...) wyraziło zgodę na dokonanie zmian w rejestrze rodzinnych ogrodów działkowych polegających na likwidacji ogrodu zlokalizowanego na nieruchomości - działkach nr (...) o łącznej powierzchni 4,1705 ha, dla której Sąd Rejonowy w Ś., Wydział IV Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą nr (...).

W dniu 29 listopada 2013 r. nastąpiło przekazanie nieruchomości właścicielowi, który zrzekł się wszelkich roszczeń ze skutkiem zwolnienia z długu, w tym dochodzenia wszelkich należności na drodze postępowania przed sądami powszechnymi z tytułu bezumownego korzystania.

Dowód: uchwała Prezydium (...) w P. z dn. 25 czerwca 2013 r. nr (...) w sprawie zmiany stanu organizacyjnego Rodzinnego O. Działkowego (...) w M. /k. 31-32/, uchwała Prezydium Krajowej Rady (...) Związku (...) z dn. 17 października 2013 r. nr (...) /k. 33-34/, wypis z rejestru gruntów /k. 35/, protokół zdawczo-odbiorczy z dn. 29 listopada 2013 r. /k. 49/

Powód dokonał nakładów na terenie Rodzinnego O. Działkowego (...) w M. polegającej na budowie świetlicy, ogrodzenia, sieci elektroenergetycznej, oraz wiaty drewnianej, która zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych stanowi własność (...) Związku (...). Wartość nakładów powód oszacował na kwotę 239.350 zł.

Dowód: operat szacunkowy z dn. 24 października 2013 r. /k. 51-68/, arkusz spisu z natury w 2006 r. /k. 278/, arkusz spisu z natury w 2007 r. /k. 279/, tabela umorzeń poszczególnych środków trwałych za 2006 r. /k. 283/, zeznania świadka R. B. /k. 273-275/

W dniu 23 grudnia 2013 r. powód wezwał pozwanego do zapłaty kwoty 280.086 zł tytułem naprawienia szkody za wydanie przez Naczelnika Miasta i Gminy M. nieważnej decyzji nr(...) z dnia 19 lutego 1990 r. w terminie 30 dni od otrzymania wezwania.

Dowód: wezwanie do zapłaty z dn. 23 grudnia 2013 r. /k. 78-80/

Na rozprawie w dniu 11 września 2014 r. Sąd ustalił, że statio fisci Skarbu Państwa jest Starosta (...) zamiast wskazanego w pozwie Wojewody (...). /k. 183/

Stan faktyczny sprawy był w większości między stronami niesporny. Załączone do akt sprawy dokumenty nie były podważane co do ich autentyczności, jak i prawdziwości zawartych w nich treści. Sąd nie znalazł podstaw, by czynić to z urzędu.

Przedłożony przez powoda operat szacunkowy z ustalenia wartości nakładów poniesionych na częściach wspólnych Rodzinnego O. Działkowego (...) w M. z dnia 24 października 2013 r. /k. 51-68/ Sąd ocenił jednak biorąc pod uwagę, iż biegły rzeczoznawca nie dookreślił precyzyjnie, że dokonuje ustalenia wartości nakładów na działkach nr (...) ani nie przedłożył żadnej mapy, z której by to wynikało. W ocenie Sądu przedłożona wycena jest lakoniczna i nie oddająca rzeczywistego stanu rzeczy. Świadczy o tym fakt, iż na częściach wspólnych przejętych przez właściciela nie było nasadzeń /zeznania świadka R. B., k. 274, arkusze spisu z natury, k. 278-279/, podczas gdy rzeczoznawca dla ustalenia wartości nakładów wliczyła również wartości nasadzeń na gruncie. Należało więc domniemywać, że wycena odnosi się także do wartości nakładów na częściach wspólnych ROD (...), które nadal pozostają w użytkowaniu powoda. Wobec tego, dokument ten okazał się nieprzydatny celem określenia wartości nakładów dokonanych przez powoda na działkach gruntu wydanych właścicielowi.

Należało zauważyć także, iż arkusze spisu z natury na dzień 6 stycznia 2006 r. oraz na dzień 5 stycznia 2007 r., jak i tabela umorzeń /k.183/ odnoszą się do całego ogrodu działkowego.

Wprawdzie świetlica oraz wiata znajdują się na zwróconej właścicielowi części nieruchomości, ale ogrodzenie oraz sieć elektroenergetyczna zbudowane zostały dla całego ROD. Nadto, wymienione w tych dokumentach środki trwałe podlegały amortyzacji, czyli stopniowemu umorzeniu, a zatem do czasu wytoczenia powództwa ich wartość odbiegała od wartości deklarowanej przez powoda. Poza tym większość prac była wykonywana przez działkowców we własnym zakresie sposobem gospodarczym. Tym samym, ww. dokumenty Sąd uwzględnił co do zakresu nakładów poczynionych przez powoda a nie ich wartości.

Zeznania świadka R. B. /k. 273-275/ Sąd uznał za wiarygodne i przydatne do ustalenia stanu faktycznego w niniejszej sprawie.

Przesłuchany na rozprawie w dniu 11 grudnia 2014 r. w charakterze strony Prezes Okręgowego Zarządu (...) Z. Ś. zeznawał rzeczowo i wiarogodnie, a treść jego zeznań przyczyniła się do dopełniania całokształtu ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd.

### **Sąd zważył, co następuje:**

Roszczenie powoda jako niezasadne, nie zasługiwało na uwzględnienie.

Na wstępie rozważań Sąd uznał za celowe ustosunkowanie się do kwestii określenia jednostki organizacyjnej właściwej do reprezentowania Skarbu Państwa w niniejszej sprawie. Skoro organ który wydał nieważną decyzję – Naczelnik Miasta i Gminy M. nie istnieje, a obecnie zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, to jest on właściwą statio fisci Skarbu Państwa.

Powód domagał się zasądzenia od pozwanego kwoty 255.340,00 zł tytułem rekompensaty za szkodę wyrządzoną decyzją administracyjną, uznaną następnie za nieważną. Decyzja, z którą powód wiąże powstanie szkody została

wydana w dniu 19 lutego 1990 roku, a zatem podstawę roszczenia stanowi przepis art. 160 k.p.a. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 31 marca 2010 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75) do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, stosować należy art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

Przepis art. 160 § 1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 r., stanowił, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem 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. Do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 tego kodeksu (§ 2). 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 (§ 3). W myśl natomiast § 6 wskazanego przepisu roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1.

Przywołany wyżej przepis ustanawiał samodzielną podstawę odpowiedzialności deliktowej za szkody związane z wydaniem naruszającej prawo ostatecznej decyzji (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1989 r., III CZP 58/88, OSNC 1989, nr 9, poz. 129, a z późniejszego orzecnictwa np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1998 r., II CKN 550/97, OSNC 1998, nr 7-8, poz. 120). W świetle art. 160 § 1 k.p.a. możliwość żądania naprawienia szkody otwiera się dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej. Decyzja taka wiąże w sprawie o odszkodowanie, a zatem ma charakter prejudykatu, przesądzającego o jednej z przesłanek odpowiedzialności deliktowej, tj. bezprawności działania organu przy wydaniu decyzji. Decyzja dotknięta wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a. wadami, uzasadniającymi jej nieważność, nie jest aktem pozornym, lecz istniejącym i funkcjonującym w obrocie prawnym. Decyzja taka korzysta z domniemania prawidłowości i ma moc obowiązującą dopóty, dopóki nie zostanie usunięta z obrotu prawnego w trybie i na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. Decyzja nadzorcza, zarówno stwierdzająca nieważność wadliwej decyzji, jak i wydanie jej z naruszeniem prawa, ma moc wsteczną. W sprawie o odszkodowanie należy zatem na podstawie ostatecznej decyzji nadzorczej przyjąć, że będąca jej przedmiotem decyzja była aktem bezprawnym, a więc stanowiła czyn niedozwolony rodzący obowiązek odszkodowawczy już w chwili jej wydania.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy zdarzeniem, z którym powód wiąże odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego, była decyzja Naczelnika Miasta i Gminy M. z dnia 19 lutego 1990 r. nr (...), na mocy której powód otrzymał w trwałe nieodpłatne użytkowanie grunty m.in. nr (...). Decyzja ta ostatecznie została uznana za nieważną w dniu 19 stycznia 2012 r., co otworzyło dla powoda drogę do żądania naprawienia szkody na skutek bezprawnego działania organu administracji publicznej.

Kolejną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej na gruncie przepisu art. 160 k.p.a. jest wystąpienie rzeczywistej szkody, a także- poprzez odesłanie z § 2 tego przepisu- adekwatny związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem, a szkodą. Wskazywaną przez powoda szkodą jest wartość nakładów na nieruchomości objętej nieważną decyzją administracyjną. Należy jednak zauważyć, że decyzja ta nie przenosiła własności nieruchomości na rzecz powoda, który otrzymał przedmiotowy grunt jedynie w trwałe nieodpłatne użytkowanie.

Kiedy w przypadku własności prywatnej uprawnienia właścicielskie wykonuje z zasady sam właściciel, a powierzenie ich wykonywania innej osobie następuje poprzez ustanowienie prawa rzeczowego albo stosunku obligacyjnego, to w przypadku własności przysługującej podmiotom prawa publicznego – Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego, uprawnienia właścicielskie podmiotów publicznoprawnych zostały unormowane w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, wprowadzając instytucję trwałego zarządu. W dniu wydania przedmiotowej decyzji, tj. 19 lutego 1990 r. obowiązywała ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1985 r. Nr 22, poz. 99 ze zm.), w której w art. 4 zróżnicowano formy władania

nieruchomościami i tak w przypadku jednostek organizacyjnych oddawano je w zarząd, a organizacjom społecznym w użytkowanie. Zgodnie z art. 5 ust. 2 tej ustawy, organizacjami społecznymi w rozumieniu ustawy są organizacje polityczne, związki zawodowe i organizacje spółdzielcze, z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych. W sprawach nieuregulowanych do użytkowania gruntów przez organizacje społeczne stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu (art. 5 ust. 1). Wobec tego, forma władania przez powoda nieruchomością m.in. działką nr (...), z której powstały działki nr (...), nie odpowiadała treści prawa własności, a jedynie trwałemu użytkowaniu, do którego znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu. Dokonując nakładów na przedmiotowej nieruchomości powód powinien był mieć na względzie, że jego uprawnienia w stosunku do niej odpowiadają ograniczonemu prawu rzeczowemu. Tym samym, zgłoszone roszczenie wyczerpuje raczej przesłanki roszczenia użytkownika o zwrot nakładów na nieruchomość aniżeli roszczenia odszkodowawczego z tytułu wydania nieważnej decyzji. Powód jako posiadacz zależny nie dysponował tak szerokim wachlarzem uprawnień jak właściciel nieruchomości, a jedynie posiadał władztwo nad rzeczą cudzą odpowiadającą treści użytkowania. W zasadzie bez znaczenia dla powoda pozostawała kwestia, czy władał nieruchomością stanowiącą własność Skarbu Państwa czy stanowiącej własność osoby prywatnej skoro użytkowanie było **nieodpłatne**, a właściciel nie ingerował w sposób wykonywania przez niego prawa określonego decyzją Burmistrza Miasta i Gminy M. z dnia 19 lutego 1990 r. nr (...). Powód nie poniósł więc szkody na skutek wydania przedmiotowej decyzji. W takim stanie rzeczy, po ustaleniu braku związku przyczynowego, Sąd odstąpił od badania pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej i powództwo oddalił. /pkt 1 sentencji wyroku/. Dodatkowo tylko należy zauważyć, że korzyści z nieodpłatnego użytkowania nieruchomości przez około 20 lat najprawdopodobniej w znacznej części, lub w całości kompensowało powodowi poniesione nakłady.

Niezasadny okazał się podnoszony przez pozwanego zarzut przedawnienia. Jak już wyżej podkreślono, zgodnie z treścią 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 art. 156 § 1 k.p.c. Możliwość żądania naprawienia szkody przez powoda otworzyła się zatem dopiero z momentem wydania ostatecznej decyzji Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nr (...) z dnia 19 stycznia 2012 r. utrzymującej w mocy decyzję Wojewody (...) nr (...) z dnia 14 września 2011 roku. Z tą bowiem chwilą doszło do ziszczenia się koniecznej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a. Powództwo w niniejszej sprawie zostało wytoczone przez powoda w dniu 6 lutego 2014 roku (data wpływu do Sądu), a więc przed upływem trzyletniego terminu przedawnienia.

Powód jako stowarzyszenie ogrodowe w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 40) nie miał obowiązku uiszczenia opłaty od pozwu. Stosując § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu /Dz.U.2013.461 – j.t./ należało zasądzić na rzecz pozwanego kwotę 7200 zł.

Podstawą orzeczenia o kosztach postępowania jest art. 98 k.p.c. w związku z art. 99 k.p.c.

/-/ E. H.