

Sygn. akt I ACa 82/14

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 czerwca 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Zbigniew Cendrowski

Sędziowie: SA Ewa Kaniok

SO del. Beata Byszewska (spr.)

Protokolant: ref. staż. Julia Murawska

po rozpoznaniu w dniu 27 czerwca 2014 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa M. R.

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

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 29 sierpnia 2013 r.

sygn. akt II C 317/13

1. oddala apelację w stosunku do (...) W. i nie obciąża powódki obowiązkiem zwrotu kosztów procesu za drugą instancję na rzecz tego pozwanego;

2. uchyla zaskarżony wyrok w stosunku do Skarbu Państwa-Wojewody (...) i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowanie za drugą instancję.

Sygn. akt. I ACa 82/14

UZASADNIENIE

Powódka M. R. w pozwie z dnia 12 kwietnia 2013 r. wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) i (...) W. solidarnie kwoty 3.500.000 zł. wraz z ustawowymi odsetkami od dnia następnego od wytoczenia powództwa do dnia zapłaty, względnie doręczenia pozwu albo od dnia następnego po wykonaniu operatu szacunkowego ustalającego wysokość odszkodowania, ewentualnie od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty.

Powódka wskazała, że dochodzona kwota stanowi odszkodowanie za szkodę rzeczywistą jaką poniosła na skutek zwłoki w rozpoznaniu wniosku złożonego w dniu 16 czerwca 1948 r. na podstawie art. 7 dekretu (...), a który został rozpoznany dopiero poprzez wydanie decyzji z dnia 28 grudnia 2012 r. Decyzją powyższą Prezydent(...) W. oddalił wniosek poprzedników prawnych powódki o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości położonej przy ul. (...) , róg ul. (...) w W., oznaczonej hipotecznie nr (...), o powierzchni 1.034,03 m², wskazując, że na działce ewidencyjnej nr (...) stoi budynek wzniesiony w latach 50-tych przez osoby trzecie – nie przez byłych właścicieli

nieruchomości, na działce ewidencyjnej nr (...) znajduje się zagospodarowany teren zielony, ciąg pieszy, parking oraz wejście i dojazd do budynku przy ul. (...), a działka ewidencyjna nr (...) została zajęta na drogę publiczną – ul. (...).

Powódka wskazała, że gdyby wniosek został rozpoznany w terminie przewidzianym przez ówczesne przepisy, to na rzecz poprzedników prawnych powódki zostałyby ustanowione prawo własności czasowej, gdyż postanowienia obowiązującego wówczas planu zabudowy z 1931 r. dawały możliwość pogodzenia dalszego korzystania z nieruchomości przez dawnego właściciela z jej przeznaczeniem w obowiązującym planie. W wyniku bezprawnego zaniechania wydania decyzji powódka poniosła zatem szkodę.

Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie zwrotu kosztów procesu.

Pozwane (...) W. wniosło o oddalenie powództwa i zasądzenie zwrotu kosztów procesu.

Wyrokiem z dnia 29 sierpnia 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo oraz zasądził od M. R. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz (...) W. kwoty po 720 (siedemset dwadzieścia) złotych, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Swe rozstrzygnięcie Sąd Okręgowy oparł na następujących ustaleniach faktycznych i następujących ocenach prawnych:

Własność nieruchomości położonej przy ul. (...), róg ul. (...) w W., o powierzchni 1.034,03 m², oznaczonej jako „ (...) nr (...)”, nr inwentarzowy (...), przysługiwała W. i J. małżonkom B. w równych częściach niepodzielnie, na podstawie aktu z dnia 3 marca 1933 r. Na podstawie aktu (...) z dnia 9 lutego 1939 r. małżonkowie B. odstąpili bezpłatnie gminie (...) W. z nieruchomości grunt o powierzchni 298,33 m² pod regulację ul. (...), przy czym akt ten postanowieniem Wydziału Hipotecznego Miejskiego Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 21 lutego 1939 r. został zawieszony do czasu zaakceptowania go przez gminę (...) W.. Przedmiotowa nieruchomość jest położona na obszarze objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...)/Dz. U. Nr 50, poz. 279/.

Powódka jest następcą prawnym małżonków W. i J. B..

Dnia 16 czerwca 1948 r. dotychczasowi właściciele małżonkowie B. 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 (...)

Pismem z dnia 22 września 1993 r. M. R. zwróciła się do Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami w W. z prośbą o zwrot nieruchomości o numerze hipotecznym (...) położonej przy zbiegu ulic (...), podnosząc, że działka ta nie jest użytkowana na cele publiczne. Dnia 31 sierpnia 2009 r. pełnomocnik M. R. złożył podanie o rozpatrzenie wniosku dekretowego z dnia 16 czerwca 1948 r.

Po rozpoznania wniosku dekretowego z dnia 16 czerwca 1948 r., decyzją nr (...) z dnia 28 grudnia 2012 r. Prezydent (...) W. odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu położonego przy ul. (...), róg ul. (...) w W., oznaczonego nr hip. (...), wchodzącego w skład działek ewidencyjnych nr (...) z obrębu (...).

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że na części gruntu, stanowiącej działkę ewidencyjną nr (...) wybudowano budynek wielomieszkaniowy przy ul. (...) z przekroczeniem granic hipotecznych tej nieruchomości. Budynek został wzniesiony po dniu 21 listopada 1945 r., a zatem nie spełnia warunków art. 5 dekretu (...). Organ wskazał, że wraz z oddaniem gruntu w użytkowanie wieczyste należałoby dokonać także sprzedaży znajdującego się na gruncie budynku. Nie jest to jednak możliwe, gdyż nie jest możliwy podział przedmiotowego budynku z uwagi na brak ścian oddzielenia przeciwpożarowego wyraźnie dzielących budynek na dwie odrębnie wykorzystywane części. Natomiast na działce ewidencyjnej nr (...) znajduje się zagospodarowany teren zielony, ciąg pieszy, parking oraz wejście i dojazd do budynku przy ul. (...), a działka ewidencyjna nr (...) została zajęta na drogę publiczną – ul. (...). Zatem korzystanie

z nieruchomości przez następczynię prawną byłych współwłaścicieli nie da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższy grunt nie spełnia zatem warunku przyznania prawa użytkowania wieczystego do całości lub części tego gruntu. Strony nie odwołały się od powyższej decyzji.

Sąd Okręgowy ustalił, że na przedmiotowej nieruchomości został wybudowany, na podstawie wstępnego zaświadczenia lokalizacyjnego z dnia 27 maja 1954 r., zatwierdzonego 11 listopada 1954 r., wielorodzinny, murowany budynek mieszkalny, oddany do eksploatacji w 1957 r. Nadano mu adres: ul. (...).

Decyzją o lokalizacji szczegółowej nr (...) z dnia 31 marca 1962 r. Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. M. ustaliło lokalizację szczegółową zieleni użyteczności publicznej przy ul. (...).

Sąd Okręgowy poczynił powyższe ustalenia w oparciu o zgromadzone w aktach dokumenty oraz oddalił wnioski dowodowe stron: o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego zgłoszony przez powódkę oraz biegłego geodety zgłoszony przez pozwanego Skarb Państwa, a także wniosek pozwanego o zwrócenie się o kopie akt z księgi wieczystej, uznając powództwo za podlegające oddaleniu co do zasady.

W ocenie Sądu Okręgowego powództwo było niezasadne.

Sąd Okręgowy wskazał, że powódka podnosiła, że gdyby wniosek z 16 czerwca 1948 r. został rozpoznany niezwłocznie, to musiałby zostać rozpoznany pozytywnie, czyli ustanowiono by na rzecz jej poprzedników prawnych prawo własności czasowej (użytkowania wieczystego) do tej nieruchomości, gdyż zgodnie z wówczas obowiązującym planem zabudowy z 1931 r., korzystanie z nieruchomości przez byłych właścicieli dało się pogodzić z tym planem. Rozpoznając wniosek z 1948 r. dopiero decyzją z dnia 28 grudnia 2012 r. Prezydent(...) W. odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do tej nieruchomości z uwagi na jej późniejsze zagospodarowanie, które spowodowało, że „zwrot” nieruchomości w naturze okazał się niemożliwy.

Zdaniem Sądu Okręgowego, powódka wykazała, że wniosek o przyznanie prawa własności czasowej został złożony przez jej poprzedników prawnych w ustawowym terminie i w sposób prawidłowy. Wniosek ten powinien zostać rozpoznany w trybie postępowania administracyjnego.

Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 68 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.), sprawy powinny być załatwiane bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie powinny być załatwione w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy, zatem rzeczony wniosek powinien być rozpoznany najpóźniej w dniu 16 grudnia 1948 r. Bezczyność organu trwała, więc zdaniem Sądu I instancji, co najmniej od dnia 17 grudnia 1948 r. do dnia podjęcia przez Prezydenta (...) W. czynności zmierzających do rozpoznania wniosku. Czynności te zostały podjęte na skutek podania M. R. z dnia 31 sierpnia 2009 r. o rozpoznanie wniosku dekretowego. Od tego czasu było prowadzone postępowanie administracyjne, w którym organ dokonywał konkretnych czynności, zakończone wydaniem decyzji z dnia 28 grudnia 2012 r.

W ocenie Sądu Okręgowego, bezczynność funkcjonariuszy państwowych i samorządowych była zarówno bezprawna, jak i zawiniona, bowiem należy uznać, że co najmniej niedbalstwem było nie wydanie w czasie określonym przez przepisy postępowania administracyjnego ostatecznej decyzji administracyjnej rozpoznającej wniosek poprzedników prawnych powódki o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego). Pozwani nie przedstawili żadnych okoliczności uniemożliwiających rozpoznanie wniosku w okresie od złożenia wniosku w dniu 16 czerwca 1948 r. co najmniej do dnia podjęcia czynności w celu jego rozpoznania, czyli do dnia 31 sierpnia 2009 r.

Niezależnie od tego, że poprzednicy prawni powódki, a potem sama powódka, nie ponawiali wniosku dekretowego z dnia 16 czerwca 1948 r. aż do dnia 31 sierpnia 2009 r. (nie licząc wniosku z dnia 22 września 1993 r. o „zwrot” nieruchomości) ani nie dokonywali innych czynności procesowych zmierzających do rozpoznania wniosku, stwierdzić należy, że na organach administracji państwowej i samorządowej ciążył obowiązek rozpoznania złożonego wniosku. Bezprawne i zawinione było zatem rozpoznanie wniosku z tak dużym opóźnieniem.

Zdaniem Sądu Okręgowego powyższe nie przesądza jednak o zasadności powództwa będącego przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie. Sąd Okręgowy wskazał, że obowiązujący w czasie złożenia wniosku dekretowy z dnia 16 czerwca 1948 r. kodeks zobowiązań (Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1934 r. /Dz. U. Nr 82, poz. 598/) nie regulował zagadnienia odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu aktów władzy. Istniał wówczas powszechnie akceptowany podział dziedzin prawa na publiczne i prywatne, co powodowało, że przepisy prawa cywilnego normowały jedynie stosunki prywatno-prawne, zaś odpowiedzialność Państwa nie mogła być w ogóle oceniana według przepisów prawa cywilnego. Stanowisko to znalazło swój normatywny wyraz w ustawie z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243), w której treść przepisu art. 6 ust. 1 ma charakter wiążącej wykładni autentycznej przepisów art. 134 i 145 kodeksu zobowiązań. Zgodnie z art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r., jeżeli według dotychczasowych przepisów Państwo nie ponosiło odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przed dniem wejścia w życie ustawy, poszkodowany może dochodzić od Państwa wynagrodzenia nie później niż w ciągu roku od tego dnia (ust. 1). Wynagrodzenia szkody określonej w ust. 1 nie można dochodzić od Państwa, jeżeli roszczenie byłoby już w dniu wejścia ustawy w życie przedawnione przy uwzględnieniu trzyletniego okresu przedawnienia (ust. 2). Ustawa z dnia 15 listopada 1956 r. weszła w życie w dniu 28 listopada 1956 r.

W ocenie Sądu Okręgowego, zgodnie zatem z wyżej powołanym art. 6 ust. 1-2 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r., roszczenie powódki wobec Państwa wygasło, jako, że nie zgłosiła ona swojego roszczenia w postępowaniu przed sądami powszechnymi w terminie określonym cytowanym przepisem.

Termin ten jest terminem zawitym, który nie podlega przywróceniu i który Sąd powszechny bierze pod uwagę z urzędu.

Powyższe stwierdzenia o wygaśnięciu roszczeń dotyczą jedynie roszczeń, które powstały przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 15 listopada 1956 r., a zatem przed dniem 28 listopada 1956 r.

Sąd Okręgowy wskazał, że powódka wywodziła swoją szkodę ze zwłoki w rozpoznaniu wniosku złożonego na podstawie art. 7 dekretu (...). Powoływała się na to, że gdyby wniosek został rozpoznany niezwłocznie, to zostałby uwzględniony, a powódka nie poniosłaby szkody. Odmowa ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w decyzji z dnia 28 grudnia 2012 r. nastąpiła bowiem z powodu późniejszego, to jest po dacie złożenia wniosku z dnia 16 czerwca 1948 r., rozdysponowania nieruchomości poprzez wybudowanie na niej budynku. Ta inwestycja uniemożliwiła uwzględnienie wniosku w 2012 r. Takiej przeszkody nie było zaś w chwili składania wniosku z dnia 16 czerwca 1948 r.

Sąd Okręgowy podzielił stanowisko powódki, że przyczyną odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego decyzją Prezydenta (...). W. z dnia 28 grudnia 2012 r. był fakt wybudowania budynku na dawnych nieruchomościach hipotecznych, w tym część budynku znajduje się na nieruchomości poprzedników prawnych powódki oraz wskazał, że stan ten, czyli zabudowanie nieruchomości należącej do poprzedników prawnych powódki, nastąpił przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, ponieważ potwierdzają to decyzje lokalizacyjne z 1954 r. oraz potwierdzony w decyzji fakt oddania budynku do eksploatacji już w 1957 r. Z pewnością zatem budynek był ukończony, a co najmniej w przeważającej części została zakończona jego budowa przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 15 listopada 1956 r.

Oznacza to zdaniem Sądu Okręgowego, że zdarzenia wywołujące szkodę powstały przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 15 listopada 1956 r., gdyż przed wejściem w życie tej ustawy powstały zdarzenia uniemożliwiające ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do tej nieruchomości. W okresie późniejszym: aż do rozpoznania w dniu 28 grudnia 2012 r. wniosku dekretowego nie zaszły żadne zdarzenia, które by miały wpływ na zasadność wniosku dekretowego złożonego przez poprzedników prawnych powódki. Fakt, że zaniechanie rozpoznania wniosku trwało dalej, po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 15 listopada 1956 r., niczego nie zmieniło w sytuacji powódki, a w szczególności nie spowodowało po jej stronie powstania szkody.

Sąd Okręgowy podniósł, że zdarzenia powodujące szkodę, to jest nie rozpoznanie wniosku dekretowego oraz rozporządzenie nieruchomości przez Skarb Państwa poprzez wybudowanie na tej nieruchomości części budynku,

powstały przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. A zatem roszczenia odszkodowawcze powódki (jej poprzedników prawnych), wobec nie zgłoszenia roszczeń, wygasły w ciągu roku od daty wejścia w życie tej ustawy, a więc z dniem 28 listopada 1957 r.

Sąd Okręgowy wskazał przy tym, że Skarb Państwa ponosiłby co do zasady odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności – stosownie do treści art. 1 cytowanej ustawy, a później od dnia 01 stycznia 1965 r. na podstawie art. 417 k.c. – do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, czyli do dnia 27 maja 1990 r. Do tego bowiem czasu na organach Skarbu Państwa spoczywał obowiązek rozpoznania wniosku poprzedników prawnych powódki o przyznanie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego). Z dniem 27 maja 1990 r., zgodnie z art. 5 ust. 1 powołanej wyżej ustawy, prawo własności przedmiotowej nieruchomości przeszło z mocy prawa na rzecz Gminy W., na którą to Gminę przeszły też obowiązki związane z rozpoznawaniem wniosków wnoszonych w trybie art. 7 ust. 2 dekretu (...).

Natomiast po dniu 27 maja 1990 r., w ocenie Sądu Okręgowego, odpowiedzialność za szkodę wywołaną nie rozpoznaniem wniosku dekretowego ponosi gmina (obecnie w brzmieniu: (...). W.) na podstawie art. 417 k.c., a później na podstawie art. 417¹ § 3 k.c.

W ocenie Sądu Okręgowego, bezczynność Skarbu Państwa w rozpoznaniu wniosku dekretowego złożonego przez poprzedników prawnych powódki w okresie po wejściu w życie ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. do dnia 26 maja 1990 r. oraz bezczynność (...) W. w okresie od dnia 27 maja 1990 r. do dnia 28 grudnia 2012 r. nie miała znaczenia dla szkody poniesionej przez powódkę, bowiem brak było związku przyczynowego pomiędzy nie rozpoznaniem wniosku dekretowego we wskazanym wyżej okresie. Nie ma bowiem znaczenia dla powstania szkody powódki, czy wniosek został rozpoznany w 1960, 1970 czy 2012 r. Zabudowanie nieruchomości miało bowiem miejsce w latach 1954-1956, a zatem rozpoznanie wniosku po tej dacie rodziło taki sam skutek w postaci odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego.

Sąd Okręgowy wskazał, że roszczenie odszkodowawcze poprzedników prawnych powódki związane z nie rozpoznaniem wniosku dekretowego w okresie do dnia 28 listopada 1956 r. wygasło na podstawie art. 6 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Natomiast dalsza bezczynność organów Skarbu Państwa, a potem gminy w rozpoznaniu wniosku dekretowego nie spowodowała szkody po stronie poprzedników prawnych powódki, a potem samej powódki.

Dodatkowo, w ocenie Sądu Okręgowego, roszczenie odszkodowawcze za okres od dnia 28 listopada 1956 r. do dnia 26 maja 1990 r. przeciwko Skarbowi Państwa uległo przedawnieniu. Zarzut podniesiony przez pozwaną Skarb Państwa w tym zakresie był zasadny. Organy Skarbu Państwa tylko bowiem do dnia 26 maja 1990 r. były zobowiązane rozpoznać wniosek dekretowy. Po tej dacie obowiązek ten przeszedł na organy gminy i Skarb Państwa nie miał żadnego wpływu na rozpoznanie tego wniosku. Zaniechanie Skarbu Państwa ustało zatem z dniem 26 maja 1990 r. i od tej daty zaczął biec termin przedawnienia, który zgodnie z art. 442 k.c. upłynął w dniu 26 maja 1993 r., a tym bardziej w dniu 26 maja 2000 r.

Jednocześnie podniesienie zarzutu przedawnienia nie stanowiło, zdaniem Sądu Okręgowego, nadużycia prawa. Powódka i jej poprzednicy prawni od dawna wiedzieli, że nieruchomość została zabudowana przez Skarb Państwa i nie będzie możliwe ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do tej nieruchomości. Jednocześnie byli właściciele nie wykonywali starań o uzyskanie odszkodowania czy też o rozpoznanie wniosku dekretowego, nie licząc wniosków wymienionych w stanie faktycznym.

Sąd Okręgowy wskazał, że powództwo podlegało jednak oddaleniu przede wszystkim z uwagi na wygaśnięcie roszczenia, a odnośnie późniejszego zaniechania z uwagi na brak związku przyczynowego pomiędzy tym zaniechaniem a szkodą.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 w zw. z art. 102 k.p.c.

Powódka zaskarżyła apelacją wyrok w całości, wnosząc o zmianę zaskarżonego wyroku w poprzez uwzględnienie powództwa w całości oraz zasądzenie od strony pozwanej na rzecz powódki kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

Powódka zarzuciła zaskarżonemu wyrokowi:

1. naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy - tj. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów przeprowadzonych w sprawie, dokonanej wybiórczo, wbrew zasadom logiki i doświadczenia życiowego polegające na błędnym ustaleniu, że datą powstania szkody jest data zabudowy dawnej nieruchomości (...). Podczas gdy, przy zaniechaniu mającym charakter ciągły zdarzenie wyrządzające szkodę trwa aż do chwili, gdy stan takiego bezprawnego zaniechania ustał - tj. z chwilą wydania decyzji Prezydenta (...) W. z dnia 28 grudnia 2012 r., nr (...) odmawiającej powódce ustanowienia użytkownika wieczystego. Powyższe w konsekwencji spowodowało błędne uznanie przez Sąd I instancji, że roszczenie powódki wygasło z dniem 28 listopada 1957 r. względnie doszło do jego przedawnienia;

2. naruszenie przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy - tj. art. 227 k.p.c., 224 § 1 k.p.c. i 278 § 1 w zw. z art. 162 k.p.c. poprzez:

a. błędne uznanie, że wniosek dowodowy w postaci przeprowadzenia opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego zgłoszony przez stronę powodową nie dotyczy okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy (wysokości szkody), co w konsekwencji doprowadziło do oddalenia przez Sąd I instancji w/w wniosku dowodowego pomimo że, powyższa okoliczność nie została dostatecznie wyjaśniona; i wymaga wiadomości specjalnych;

b. przedwczesne zamknięcie rozprawy, gdyż Sąd I instancji niezasadnie, z naruszeniem przepisów prawa nie przeprowadził praktycznie żadnego postępowania dowodowego w przedmiotowej sprawie, przez co dopuścił się błędów w ustaleniach faktycznych oraz nie wyjaśnił wszystkich istotnych okoliczności dla rozstrzygnięcia sprawy - tj. daty powstania roszczenia, jego wymagalności etc. Powyższe w konsekwencji doprowadziło do tego, że Sąd I instancji błędnie stwierdził, że roszczenie powódki wygasło z dniem 28 listopada 1957 r., względnie doszło do jego przedawnienia podczas rozpoznawania wniosku dekretowego,

-powyższe w rezultacie doprowadziło do nierozpoznania przez Sąd Okręgowy istoty sprawy w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c.;

3. naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie tj. - art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (Dz. U. nr 54, poz. 234), z jednoczesnym pominięciem art. 417 k.c. oraz art. 7 ust. 4 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...)(...)(Dz. U. 50 poz. 279), co doprowadziło do błędnego przyjęcia, że roszczenie objęte powództwem uległo wygaśnięciu względnie przedawnieniu, podczas gdy stan zaniechania, który skutkował szkodą w majątku powódki ustał w dniu 28 grudnia 2012 r.,

4. naruszenie przepisów prawa materialnego - tj. art. 361 § 1 k.c. przejawiające się w błędnym uznaniu, że w przedmiotowej sprawie pomiędzy zwłoką w rozpoznaniu wniosku dekretowego a szkodą powstałą w majątku powódki nie zachodzi adekwatny związek przyczynowy,

5. naruszenie przepisów prawa materialnego - art. 123 § 1 pkt 1 k.c. w zw. z art. 124 § 1 i § 2 k.c. w zw. z art. 441 § 1 k.c. poprzez błędne przyjęcie, że złożenie wniosku dekretowego przez osoby uprawnione w określonym terminie - do czasu jego rozpoznania - nie powoduje przerwania biegu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych dochodzonych przez powódkę solidarnie od pozwanych,

6. naruszenie przepisów prawa materialnego- tj. art. 117 § 2 k.c. w zw. z art. 5 k.c. poprzez błędne uznanie, że powołanie się na zarzut przedawnienia przez stronę pozwaną, nie pozostaje w sprzeczności z zasadami współzycia społecznego, skoro organy władzy publicznej w sposób rażąco nadużyły prawo poprzez zwłokę w rozpoznaniu wniosku dekretowego złożonego przez poprzedników prawnych powódki,

7. naruszenie przepisów prawa materialnego - tj. art. 471 k.c. w zw. z art. 7 ust. 1 i ust. 2 dekretu (...) poprzez ich błędne niezastosowanie i nieuznanie, że nienależyte wykonanie przez gminę lub Skarb Państwa swego obowiązku wynikającego z przepisów prawa- tj. zwłoka w rozpoznaniu wniosku dekretowego powoduje uszczerbek w majątku powódki,

8. naruszenie przepisów prawa materialnego- tj. art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji RP i art. 1 Protokołu nr 1 i nr 4 do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. z 1995 r., Nr 36, poz.175) poprzez ich niezastosowanie, polegające na błędnym uznaniu, iż nie doszło do zaniechania podjęcia przez władzę publiczną działań zapewniających uprawnionemu realizację jego praw podmiotowych w sytuacji, gdy miało ono cechy bezprawności, gdyż naruszyło skonkretyzowany w art. 7 ust. 2 dekretu (...) obowiązek, którego wykonanie w terminie wyłączyłoby powstanie szkody w majątku powódki,

9. naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez ich błędne niezastosowanie - tj. art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 64 ust 2 Konstytucji RP w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 361 § 2 k.c.:

a. w wyniku błędnego przyjęcia, że nierozpoznanie wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego przez 64 lata nie skutkuje odpowiedzialnością odszkodowawczą strony pozwanej,

b. przez ich niezastosowanie, w sytuacji, gdy prawu polskiemu znany jest zakaz pozbawiania obywatela własności bez odpowiedniego odszkodowania, określany jako zakaz "materialnego wywłaszczenia".

Powódka wniosła również na podstawie art. 380 k.p.c. o rozpoznanie przez Sąd II instancji postanowienia Sądu I instancji oddalającego wnioski powódki o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego oraz na podstawie art. 382 k.p.c. wniosła o przeprowadzenie powyższego dowodu przez Sąd II instancji.

Pozwany Skarb Państwa w odpowiedzi na apelację wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie na rzecz Skarbu Państwa - Wojewody (...) Ministra kosztów postępowania, a na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym według norm przepisanych.

Pozwane (...) W. w odpowiedzi na apelację wniosło o oddalenie apelacji w części skierowanej przeciwko (...) W. i zasądzenie i zasądzenie od powódki na rzecz(...) W. kosztów postępowania apelacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja jest uzasadniona częściowo. Uzasadnione są zarzuty, które kwestionują rozstrzygnięcie w stosunku do Skarbu Państwa.

Stan faktyczny sprawy został, co do zasady, ustalony przez Sąd Okręgowy prawidłowo. Sąd Apelacyjny akceptuje ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd I instancji, stąd brak jest podstaw do ponownego przytaczania ustalonych faktów. Ocena prawna dokonana przez Sąd Okręgowy jest częściowo wadliwa.

Gdy idzie o roszczenie przeciwko Skarbowi Państwa -Wojewodzie (...), Sąd I instancji nie rozpoznał istoty sprawy, co uzasadnia uchylenie zaskarżonego wyroku w tej części i przekazanie sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania na podstawie art. 386 § 4 k.p.c.

Sąd Apelacyjny nie podziela poglądu Sądu Okręgowego, że roszczenie odszkodowawcze powódki wygasło na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez

funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 234 z późn. zm.), bowiem wbrew ustaleniom poczynionym przez Sąd Okręgowy i dokonanej przez ten sąd ocenie prawnej, szkoda powódki powstała na skutek nieuwzględnienia wniosku o ustanowienie prawa własności czasowej (prawa wieczystego użytkowania), nie zaś w chwili, gdy doszło do zrealizowania inwestycji-wzniesienia budynku i urządzeń związanych z korzystaniem z niego oraz terenu zielonego. Samo zrealizowanie inwestycji budowlanej nie uniemożliwiło jeszcze realizacji roszczeń o przyznanie własności czasowej. Nastąpiło to dopiero w chwili nabycia przez osoby trzecie prawa odrębnej własności lokali usytuowanych w budynku wraz z odpowiednim udziałem w prawie użytkowania wieczystego gruntu, co, jak wynika ze złożonych przez stronę pozwaną dokumentów związanych z zabudową nieruchomości, dopiero w latach 70-tych.

Nie ma zatem podstaw do dokonywania oceny roszczeń dochodzonych w niniejszej sprawie na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 234 z późn. zm.). Roszczenia wywiedzione przez powódkę związane z zaniechaniem rozpoznania wniosku dekretowego złożonego przez jej poprzedników prawnych nie wygasły.

Jednocześnie Sąd Apelacyjny nie podziela także oceny Sądu I instancji, że nawet, gdyby przyjąć, że roszczenie powódki nie wygasło, to niewątpliwie roszczenie to uległo przedawnieniu. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 12 marca 2010r. (III CZP 129/09, Lex nr 583849) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że co do zasady zdarzeniem wyrządzającym szkodę może być trwające wiele lat zaniechanie wydania decyzji administracyjnej przewidzianej w art. 7 ust.1 dekretu z dnia 26 października 1945r. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 listopada 2006 r. (I CSK 222/06 .niepubl.), a co trafnie podnosi skarżąca w apelacji, 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 ustał. W okolicznościach niniejszej sprawy stan zaniechania ustał dopiero, gdy po rozpoznaniu wniosku dekretowego z dnia 16 czerwca 1948 r., decyzją nr (...) z dnia 28 grudnia 2012 r. Prezydent (...) W. odmówił ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu położonego przy ul. (...), róg ul. (...) w W., oznaczonego nr hip. (...), wchodzącego w skład działek ewidencyjnych nr (...) z obrębu (...).

Należy zatem przyjąć, zdaniem Sądu Apelacyjnego, że do momentu wydania decyzji odmownej nastąpiło zawieszenie biegu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa, skoro dopiero z powyższą decyzją odmowną wiąże się szkoda powódki. Podniesiony przez tego pozwanego zarzut przedawnienia roszczenia okazał się zatem bezzasadny, skoro bieg terminu przedawnienia rozpoczął się w dniu wydania decyzji z dnia 28 grudnia 2012 roku, a pozew został złożony dnia 12 kwietnia 2013 roku.

Gdy idzie o apelację w części kwestionującej rozstrzygnięcie oddalające powództwo wobec (...) W., to nie była ona uzasadniona i podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

Wskazać należy, że (...) W. nie jest następcą prawnym gminy, która wskutek wejścia w życie dekretu z 26 października 1945r. stała się właścicielem nieruchomości objętej postępowaniem w sprawie.

Powyższy dekret wszedł w życie w czasie, gdy działał samorząd terytorialny i była własność komunalna. Z chwilą likwidacji samorządu terytorialnego na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130) z polskiego systemu prawnego usunięte zostało pojęcie mienia komunalnego, a skomunalizowane na podstawie dekretu grunty (...) stały się na podstawie art.32 ust. 2 tej ustawy własnością państwową. Skarb Państwa od 13 kwietnia 1950 roku stał się właściwy do rozpoznania wniosków byłych właścicieli nieruchomości (...) (lub ich następców prawnych) złożonych na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu (...), a dotyczących ustanowienia prawa użytkowania wieczystego (poprzednio prawa własności czasowej) gruntu stanowiącego własność gminy.

Po reaktywowaniu samorządu terytorialnego w 1990 roku i w świetle art. 1 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198), która weszła w życie dnia 27 maja 1990 roku, do zadań własnych gminy należy rozpoznawanie wniosków w sprawach wieczystego użytkowania na podstawie art. 7 ust. 2

dekretu w odniesieniu do gruntów, które stały się ponownie własnością komunalną, zatem po dniu 27 maja 1990 roku obowiązek rozpoznania wniosku złożonego przez poprzedników prawnych powódki przeszedł na gminę.

(...) W. mogłoby zatem odpowiadać za czyn własny, tj. zwłokę w rozpoznaniu wniosku dekretowego w okresie od 27 maja 1990 roku do dnia, w którym wniosek został faktycznie rozpoznany, czyli do 28 grudnia 2012 roku. Niemniej jednak, jak to prawidłowo ocenił Sąd Okręgowy, pomiędzy zachowaniem tego pozwanego a szkodą powódki nie występuje adekwatny związek przyczynowy, ponieważ nieruchomości należąca do poprzedników prawnych powódki została zabudowana i rozdysponowana na rzecz innych podmiotów przed majem 1990 roku. Uznać więc należy, że nawet gdyby (...) W. rozpoznało wniosek w najwcześniejszym możliwym terminie, to i tak decyzja musiałaby być odmowna wobec wcześniej dokonanych czynności.

Z tych przyczyn zarzuty apelacji powódki w części dotyczącej rozstrzygnięcia w stosunku do m.st. W. nie były uzasadnione.

Rozpoznając ponownie sprawę w stosunku do Skarbu Państwa –Wojewody (...), Sąd Okręgowy dokona ustaleń faktycznych niezbędnych dla oceny, czy zachodzą przesłanki deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej tego pozwanego. Należy rozważyć, czy wniosek poprzedników prawnych powódki o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości położonej przy ul. (...), róg ul. (...) w W., oznaczonej hipotecznie nr (...), o powierzchni 1.034,03 m² zostałyby pozytywnie rozpoznany, gdyby organ upoważniony do jego rozpoznania przestrzegał procedury administracyjnej, a także w jakim zakresie, zważywszy na wpisane do księgi wieczystej oświadczenie poprzedników prawnych powódki o przekazaniu nieodpłatnym części gruntu pod ulicę. Dla ustalenia, czy zaniechanie wydania decyzji administracyjnej mogło narazić powódkę na szkodę, decydujące będzie dokonanie oceny, czy według planu zabudowy istniejącego w czasie, gdy wniosek poprzedników prawnych powódki powinien być rozpoznany, korzystanie przez dotychczasowych właścicieli (tj. małż. B.) z gruntu dało się pogodzić z jego przeznaczeniem określonym w tym planie.

Po stwierdzeniu, że zachodzą przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa-Wojewody (...), konieczne będzie także ustalenie wysokości szkody, wynikającej z jej zakresu przedmiotowego. W takiej sytuacji konieczne będzie rozpoznanie wniosków dowodowych zgłoszonych przez strony, a oddalonych przez Sąd I instancji, po uznaniu, że powództwo co do zasady nie podlegało uwzględnieniu.

Mając na uwadze powyższe Sąd Apelacyjny uchylił zaskarżony wyrok w części, tj. w stosunku do pozwanego Skarbu Państwa- Wojewody (...) na podstawie art. 386 § 4 k.p.c., natomiast w stosunku do pozwanego(...) W. oddalił apelację na podstawie art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego w stosunku do Skarbu Państwa-Wojewody (...) orzeczono na podstawie art. 108 § 2 k.p.c., zaś w stosunku do(...) W. - w oparciu o art. 102 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego całokształt okoliczności sprawy, w tym charakter dochodzonego roszczenia, wynikający z wieloletniego zaniechania rozpoznania wniosku dekretowego, a także sytuacja materialna powódki dawały podstawę do przyjęcia, że zachodzi szczególnie uzasadniony wypadek określony w art. 102 k.p.c., pozwalający na nie obciążanie powódki obowiązkiem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym na rzecz (...) W..