

Sygn. akt VIA Ca 571/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 kwietnia 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący - Sędzia SA – Jacek Sadowski

Sędzia SA – Aldona Wapińska (spr.)

Sędzia SO (del.) – Marian Kociołek

Protokolant: – sekr. sąd. Beata Pelikańska

po rozpoznaniu w dniu 23 kwietnia 2015 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa T. G. (1) i C. O. (1)

przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście (...) zastępowanemu przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa

o zapłatę

na skutek apelacji powoda T. G. (1)

od wyroku Sądu Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie

z dnia 7 listopada 2013 r.

sygn. akt III C 1230/12

oddala apelację.

VI ACa 571/14

UZASADNIENIE

Powodowie T. G. (1) i C. O. (1) pozwem z dnia 12 lipca 2012 roku wnosili o zasądzenie na rzecz każdego z nich od Starosty (...) kwot po 100.000 zł tytułem odszkodowania za szkody materialne i moralne za nieuprawnione wpisy i wykazanie nieuprawnionych osób jako właścicieli w ewidencji gruntów w urzędzie Starostwa (...), za działania urzędników Wydziału (...), którzy nie dopełnili należycie powierzonych im obowiązków wpisując A. C. jako właścicielkę gruntów stanowiących działki nr (...) obręb (...) i nr (...) obręb (...) w ewidencji gruntów w Urzędzie Starostwa Powiatu (...). Jako stronę pozwaną powodowie wskazali w pozwie Skarb Państwa – Starostwo powiatu (...).

Na rozprawie w dniu 7 listopada 2013 roku powód T. G. (1) wyjaśnił, iż na skutek nieprawidłowego wpisu w ewidencji gruntów postępowanie mające na celu doprowadzenie do prawidłowego wpisu trwało 10 lat. W tym czasie A. C., która została błędnie wpisana do ewidencji, nie pozwalała powodom korzystać z nieruchomości, przez co niemożliwe było dokonywanie upraw, jak również niemożliwa była sprzedaż ani zabudowa nieruchomości. Powód wskazał, że planował sprzedać część nieruchomości, a następnie za uzyskane pieniądze wybudować dom mieszkalny. Pozwoliłoby to rozkwaterować rodzinę, która wspólnie zajmowała jedno mieszkanie, dzięki czemu uniknąłby konfliktów.

Pozwany Skarb Państwa - Starosta (...) reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa wnosił o oddalenie powództwa i zasądzenie zwrotu kosztów procesu. W uzasadnieniu podnosił brak legitymacji biernej po stronie pozwanej w niniejszej sprawie, zgłosił zarzut przedawnienia roszczenia, a nadto wywodził, że powodowie nie udowodnili faktu poniesienia szkody ani jej wysokości. Pozwany kwestionował ponadto możliwość żądania przez powodów zadośćuczynienia w okolicznościach niniejszej sprawy.

Wyrokiem z dnia 7 listopada 2013 r. Sąd Okręgowy Warszawa - Praga w Warszawie oddalił powództwo i zasądził od T. G. (1) i C. O. (1) na rzecz Skarbu Państwa - Starosty (...) kwoty po 500 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Podstawą rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego były następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

W ewidencji gruntów miasta W. w rejestrze działki ewidencyjnej numer (...) z obrębu (...) oraz numer (...) z obrębu (...) od 1968 roku, tj. od momentu założenia ewidencji, jako władająca wskazana była J. D..

Postanowieniem z dnia 24 czerwca 2003 roku I Ns 430/03 Sąd Rejonowy w Wołominie stwierdził, że spadek po J. D. zmarłej dnia 08 października 2002 roku w L., ostatnio stale zamieszkałej w L. na podstawie testamentu notarialnego w całości nabyła A. C.. Na podstawie tego postanowienia wpisano A. C. do ewidencji w roku 2003 jako właścicielkę opisanych wyżej nieruchomości.

Na skutek postępowania wszczętego przez T. G. (1) i C. O. (1) wydana została w dniu 02 sierpnia 2006 roku przez Starostę (...) decyzja nr (...), w której orzeczono o wprowadzeniu zmiany w operacie ewidencji gruntów miasta W. w jednostkach rejestrowych (...) (działka ewidencyjna nr (...) obręb (...)) i (...) (działka ewidencyjna nr (...) obręb (...)), polegającej na wpisaniu jako władającego J. D..

Wojewódzki Inspektorat (...) w piśmie z dnia 14 września 2006 roku, skierowanym do T. G. (1) oraz C. i M. O., stwierdził, że dokonanie wpisu A. C. jako właścicielki nieruchomości na podstawie postanowienia w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku po władającej J. D. było nieuprawnione. Starostwo Powiatu (...) przeprosiło T. G. (1) oraz C. i M. O. za utrudnienia związane z nieprawidłowym wpisem do ewidencji gruntów i zapewniono ich, że pracownicy (...) udzielą im pomocy.

W ocenie Sądu Okręgowego powyższy stan faktyczny nie był sporny pomiędzy stronami i został przez ten Sąd ustalony na podstawie dowodów wskazanych szczegółowo w uzasadnieniu – stosownie do treści art. 229 k.p.c. Sąd ten uznał dowód z dokumentów za wiarygodny, ponieważ ich treść jest jasna i czytelna, a nadto prawdziwość ich nie była kwestionowana przed strony.

Sąd pierwszej instancji wskazał, iż skoro powodowie domagają się zasądzenia na ich rzecz odszkodowania za działania Skarbu Państwa, związane z bezprawnym działaniem przy prowadzeniu ewidencji gruntów, zatem źródłem szkody mają być działania władcze państwa. Podstawę odpowiedzialności stanowi więc przepis art. 417 k.c., który został znowelizowany ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 września 2004 roku. Stosownie do treści tego przepisu za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa. Natomiast przepis ten przed nowelizacją stanowił, iż Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Za funkcjonariuszami państwowymi w rozumieniu tego przepisu są pracownicy organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej. Za funkcjonariuszy państwowych uważa się również osoby działające na zlecenie tych organów, osoby powołane z wyboru, sędziów i prokuratorów oraz żołnierzy sił zbrojnych.

Sąd pierwszej instancji zauważył, że kodeks cywilny przed nowelizacją z 2004 roku określał odpowiedzialność państwa i jednostek samorządu terytorialnego za zachowania funkcjonariuszy państwowych i samorządowych (za cudze czyny), natomiast art. 417 k.c. po nowelizacji przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej za jej własne działania i zaniechania. W świetle nowego brzmienia art. 417 k.c. podmiotami odpowiedzialnymi za szkodę wyrządzoną niezgodnymi z prawem zachowaniami władz publicznych są wyłącznie osoby prawne wykonujące władzę publiczną: Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby prawne, wykonujące z mocy prawa władzę publiczną (§ 1), a także osoby prawne, którym zlecono wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej, na podstawie porozumienia (§ 2). Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność jeżeli niezgodnie z prawem zachował się funkcjonariusz państwowej jednostki organizacyjnej, która nie została wyposażona w osobowość prawną. Jeżeli natomiast szkodę wyrządzą inni funkcjonariusze państwowi, odpowiada osoba prawna, której strukturę organizacyjną oni tworzą; to samo dotyczy innych osób fizycznych wyrządzających szkodę, jeżeli przynależą do struktur osób prawnych, wykonujących z mocy prawa władzę publiczną. W przypadku szkody wyrządzonej przez osoby ustrojowo przynależne do struktur samorządowych, odpowiedzialność ponosi będzie jednostka samorządu terytorialnego, a więc gmina, powiat, województwo, ale także związek międzygminny i związek powiatów (por. M. Pyziak - Szafnicka Odpowiedzialność gmin za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy KPP 1997 z 3 s. 449, A. Olejniczak Komentarz do kodeksu cywilnego Lex 2010).

Sąd Okręgowy dokonał analizy art. 5 ustawy zmieniającej, w myśl którego to przepisu do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 kodeksu cywilnego oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 kodeksu postępowania administracyjnego, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Sąd pierwszej instancji podzielił wykładnię tego przepisu dokonaną przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 lipca 2005 r. (IV CK 52/05) wskazując, iż zmiany nią wprowadzone nie mają zastosowania do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy.

W tej sytuacji – zdaniem Sądu Okręgowego – w pierwszej kolejności należało rozstrzygnąć, która norma prawna wyrażona w art. 417 k.c. będzie miała zastosowanie w niniejszej sprawie, bowiem niezgodne z prawem działanie miało miejsce w 2003 roku, kiedy funkcjonariusz starostwa powiatowego wprowadził nieprawidłowo dane do ewidencji gruntów wydając w tym przedmiocie wadliwą decyzję. Natomiast decyzją Starosty (...) z dnia 02 sierpnia 2006 roku wprowadzono zmianę w operacie ewidencyjnym gruntów przywracając poprzednie zapisy. Rozważając czy zdarzeniem wywołującym odpowiedzialność Skarbu Państwa jest wydanie decyzji o wadliwym wpisie, czy też dopiero sytuacja kiedy wadliwość tego wpisu została stwierdzona i doprowadzono do jej usunięcia, Sąd pierwszej instancji uznał, iż mamy do czynienia z sytuacją gdy dwa zdarzenia prawne otwierają dopiero drogę do dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa. Takie rozumowanie – zdaniem Sądu Okręgowego – oparte jest na analogii do poglądów wyrażanych przez Sąd Najwyższy i sądy apelacyjne w odniesieniu do nieważnych decyzji administracyjnych (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 23 marca 2010 roku I ACa 45/10, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 05 marca 2010 IV CSK 375/09). Wówczas do oceny złożonego zdarzenia prawnego jako całości należy stosować ustawę, która obowiązywała w chwili, gdy zdarzył się ostatni fakt należący do złożonego stanu faktycznego danego zdarzenia. Dopiero bowiem wykazanie wadliwości decyzji poprzez doprowadzenie do wydania decyzji zmieniającej wpis do ewidencji gruntów, pozwoliło na stwierdzenie, iż działanie funkcjonariusza publicznego było nieprawidłowe. W tej dacie też zaistniała szkoda wywołana istnieniem nieprawidłowego wpisu do ewidencji. Jeżeli więc szkoda powstała w 2006 roku, to – zdaniem Sądu - należało przyjąć, że zasadę odpowiedzialności określa art. 417 k.c. w brzmieniu po nowelizacji.

Koniecznym było także rozważenie, kto ponosi odpowiedzialność za działania podejmowane w związku z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków. Stosownie do treści art. 22 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą starostowie. Zadania w tym zakresie należą do zadań własnych powiatu na podstawie art. 4 ust. 1 pkt. 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Zgodnie zaś z art. 2 w/w ustawy powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Powiat ma osobowość prawną. Rolą starosty jest organizowanie pracy zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kierowanie bieżącymi sprawami

powiatu oraz reprezentowanie go na zewnątrz (art. 34). Starosta działa jako reprezentant administracji rządowej w województwie jedynie w wypadkach przewidzianych wyraźnie w ustawach (art. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o województwie i administracji rządowej w województwie) i prowadzenie ewidencji gruntów nie należy do tej kategorii jego obowiązków. W konsekwencji Sąd Okręgowy przyjął, że Skarb Państwa nie jest w niniejszej sprawie biernie legitymowany, wobec czego powództwo podlegało oddaleniu.

Niezależnie od braku po stronie Skarbu Państwa legitymacji biernej Sąd Okręgowy podzielił zarzut pozwanego, iż roszczenie jest przedawnione. Powodowie dochodzą odszkodowania za czyn niedozwolony, a zatem art. 442¹ § 1 k.c. określa termin przedawnienia. Stosownie do jego treści roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia. W chwili gdy powstała szkoda powodowie wiedzieli kto jest obowiązany do jej naprawienia. Pismem z dnia 14 września 2006 roku zostali poinformowani o nieprawidłowościach dotyczących wpisu do ewidencji gruntów i budynków przez Wojewódzkiego Inspektora (...), jak również pismem z dnia 29 grudnia 2006 roku Starostwa (...) przeprosił powodów za utrudnienia spowodowane błędnym wpisem do ewidencji. W ocenie Sądu pierwszej instancji oznacza to, że ewentualne roszczenie przedawniło się najpóźniej w dniu 29 grudnia 2009 roku. Tymczasem pozew został skierowany do Sądu dopiero w dniu 12 lipca 2012 roku.

Zdaniem Sądu Okręgowego brak jest podstaw do przyjęcia, że zgłoszenie zarzutu przedawnienia jest sprzeczne ze społeczno- gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub zasadami współzycia społecznego. Starostwo doprowadziło do wyjaśnienia kwestii prawidłowości wpisu do ewidencji gruntów i budynków, wadliwy wpis usunęło, a za trudności wynikające z popełnionego błędu przeprosiło. Zajęło również jasne stanowisko przyjmując odpowiedzialność za własny czyn i dążąc do zrekompensowania uciążliwości, służyło dalszą pomocą. Odległość czasowa pomiędzy upływem terminem przedawnienia (2009) a datą skierowania pozwu (2012) jest znaczna, a powodowie nie wykazywali by zwracali się wcześniej do pozwanego lub starostwa o z żądaniem naprawienia szkody i krzywdy. Długotrwała bierność po stronie powodowej nie może być premiowana poprzez pozbawienie możliwości obrony strony pozwanej.

Sąd Okręgowy zauważył ponadto, iż gdyby pogląd odnośnie daty zdarzenia wywołującego szkodę i stosowania przepisu art. 417 k.c. po nowelizacji nie został podzielony, to roszczenie zapłaty odszkodowania przez Skarb Państwa także wówczas nie może zostać uwzględnione. Nie budzi wątpliwości bowiem fakt, że najpóźniej w 2006 roku powodowie dowiedzieli się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, a zatem roszczenie jest przedawnione.

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy oddalił powództwo o kosztach procesu rozstrzygając na podstawie art. 102 k.p.c. stosownie do zasady słuszności. Sąd miał na uwadze fakt, że powodowie od chwili niekorzystnego dla nich zdarzenia polegającego na wprowadzeniu błędnych danych do ewidencji gruntów prowadzili wszystkie postępowania samodzielnie nie korzystając z pomocy pełnomocnika profesjonalnego. Ustalenie kwestii osobowości prawnej oraz zakresu kompetencji własnych samorządu terytorialnego oraz zadań zleconych jest materią skomplikowaną, wymagającą doświadczenia w analizowaniu i wykładni tekstów prawnych. Stąd też złe określenie strony pozwanej jest częściowo usprawiedliwione. Nadto istnieje znacząca dysproporcja w sytuacji materialnej powodów i strony pozwanej. Z tego względu Sąd ograniczył obowiązek zwrotu kosztów procesu do kwoty 500 złotych przez każdego z powodów, uznając, że kwota ta nie jest nadmiernie uciążliwa dla powodów. Sąd podkreślił, że wytoczenie sprawy powinno być poprzedzone konsultacją prawną, a każdy winien się liczyć z obowiązkiem zwrotu kosztów stronie przeciwnej w razie przegranej.

Powyższy wyrok Sądu Okręgowego zaskarżyli apelacją oboje powodowie, zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędne zastosowanie art. 417 k.c., art. 420¹ k.c., art. 5 ustawy o samorządzie powiatowym. Powodowie zarzucili także błędne przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji braku legitymacji biernej Skarbu Państwa – Starosty (...), podnosząc, iż ich pozew skierowany przeciwko Starostwu Powiatu (...) został przez Sąd Rejonowy w Wołominie odrzucony. Do apelacji powodowie dołączyli szereg kserokopii dokumentów (k. 114-124), wnosząc o dopuszczenie z nich dowodu.

Postanowieniem z dnia 8 stycznia 2014 r. apelacja C. O. (1) została odrzucona jako spóźniona (k. 131-132).

Pismem z dnia 28 stycznia 2015 powód T. G. (1) uzupełnił braki formalne apelacji wskazując, iż zaskarża wyrok Sądu Okręgowego w całości, wskazał wartość przedmiotu zaskarżenia na kwotę 100 000 zł dla każdej ze stron, wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości (k. 167-169). Powód zakwestionował przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, iż nastąpiło przedawnienie, zakwestionował stanowisko Sądu Okręgowego, iż nie występował z roszczeniami do Starostwa (...), podtrzymał swoje twierdzenie co do istnienia legitymacji biernej po stronie Skarbu Państwa – Starosty Powiatu (...).

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie bowiem Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił stan faktyczny na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym i pomimo częściowo błędnej oceny prawnej przyjętej przez Sąd pierwszej instancji, zaskarżony wyrok odpowiada prawu. Sąd Apelacyjny przyjmuje ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji za własne, z poniżej przedstawioną oceną prawną.

Przed wszystkim wskazać należy, iż Sąd pierwszej instancji błędnie uznał, iż Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę (...) nie jest legitymowany w niniejszej sprawie.

Istotnie, Starosta jest członkiem organu samorządu terytorialnego – przewodniczącym zarządu powiatu (art. 26 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U.2013.595 j.t. ze zm.), powiat zaś jest samorządową osobą prawną (art. 2 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 1 i 2 cytowanej wyżej ustawy), odrębną od Skarbu Państwa. Nie oznacza to jednak, iż starosta nie może reprezentować Skarbu Państwa.

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie wskazanym w punktach 1-23 tego przepisu – w tym w zakresie geodezji, kartografii i katastru (pkt 9). Zgodnie z ustępem 2 tego przepisu do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Ustęp 3 przewiduje, iż ustawy mogą określać inne zadania powiatu. Ponadto z ustępu 4 wynika, iż ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Przy czym art. 5 ust. 1 tej ustawy przewiduje, iż powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej.

Pomimo że przepis art. 4 ust. 1 pkt 9 określa wykonywanie przez powiat zadań publicznych w zakresie geodezji, kartografii i katastru, nie wskazuje on jednak, że są to zadania własne powiatu – wbrew odmiennemu stanowisku przejętemu przez Sąd pierwszej instancji. Charakter tych zadań wynika bowiem z przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U.2010.193.1287 j.t. ze zm.), które w sposób kompleksowy regulują powyższe zagadnienia. I tak art. 2 pkt 8 stanowi, iż przez ewidencję gruntów i budynków (kataster nieruchomości) - rozumie się system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Ewidencja gruntów wchodzi w skład państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, przez który rozumie się zbiory danych prowadzone na podstawie ustawy przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, utworzone na podstawie tych zbiorów danych opracowania kartograficzne, rejestry, wykazy i zestawienia, dokumentację zawierającą wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych lub dokumenty utworzone w wyniku tych prac, a także zobrażenia lotnicze i satelitarne (art. 2 pkt. 10 ustawy). Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny tworzą : centralny zasób geodezyjny i kartograficzny stanowiący centralną część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzoną przez Głównego Geodetę Kraju (art. 2 pkt 10a ustawy), wojewódzki zasób geodezyjny i kartograficzny - stanowiące wojewódzką część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzoną przez marszałków województw przy pomocy geodetów województw (art. 2 pkt 10b ustawy) oraz powiatowy zasób geodezyjny i kartograficzny stanowiący

powiatową część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzoną przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu przy pomocy geodetów powiatowych (art. 2 pkt 10c ustawy).

W myśl art. 6 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii jest Główny Geodeta Kraju. Zgodnie z przepisem art. 6a ust. 1 tej ustawy Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowią:

1)organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego:

a)Główny Geodeta Kraju,

b)wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jako kierownika inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie;

2)organy administracji geodezyjnej i kartograficznej:

a)marszałek województwa wykonujący zadania przy pomocy geodety województwa wchodzącego w skład urzędu marszałkowskiego,

b)starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.

W myśl zaś ustępu 3 tego artykułu ***zadania organów określonych w ust. 1 pkt 2 wykonywane są jako zadania z zakresu administracji rządowej.*** Do zadań tych należy m.in. prowadzenie przez starostę prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym prowadzenie dla obszaru powiatu ewidencji gruntów i budynków (art. 7d pkt 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego w brzmieniu obowiązującym także dokonania nieprawidłowego wpisu) . Wbrew więc stanowisku Sądu pierwszej instancji nie można na gruncie obowiązującego prawa zasadnie twierdzić, iż prowadzenie ewidencji gruntu należy do zadań własnych powiatu.

Błędnie także Sąd pierwszej instancji uznał, iż w sprawie ma zastosowanie przepis art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym po dniu 1 września 2004 r. regulujący odpowiedzialność Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie władzy publicznej. Sąd ten dokonał bowiem nieprawidłowej wykładni przepisu art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz.1692 ze zm.), stanowiącego, iż: „ Art. 5 Do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 ustawy, o której mowa w art. 1, oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.” Sąd pierwszej instancji pominął całkowicie wnioski wynikające z uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. (III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75, Prok.i Pr.-wkł. 2011/9/45, LEX nr 751460, www.sn.pl, Biul.SN 2011/3/12, Palestra 2011/5/154), iż : „1. 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.” Zamiarem ustawodawcy było bowiem wprowadzenie przepisu intertemporalnego (art. 5 tej ustawy) podporządkowanego dwóm ściśle ze sobą powiązanim ogólnym zasadom intertemporalnym - zasadzie niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit) oraz zasadzie stosowania do oceny danego zdarzenia stanu prawnego obowiązującego w chwili jego zaistnienia (tempus regit actum). Zastosowanie odpowiadającego wspomnianym zasadom rozwiązania intertemporalnego w zakresie odpowiedzialności deliktowej oznacza poddanie oceny tego, czy określone zdarzenie stanowi czyn niedozwolony i jakie przesłanki muszą być spełnione, aby oznaczonej osobie przypisać odpowiedzialność za ten czyn oraz jaką treść ma mieć jej odpowiedzialność, przepisom obowiązującym w chwili nastąpienia rozpatrywanego zdarzenia. O tym więc, czy wydanie ostatecznej decyzji stanowi czyn niedozwolony uzasadniający odpowiedzialność za wyrządzoną nią szkodę powinno rozstrzygać prawo obowiązujące w chwili wydania tej decyzji.

Skoro więc w sprawie niniejszej błędnego wpisu w ewidencji gruntów dokonano w 2003 r., zaś decyzją z dnia 2006 r. skorygowano ten wpis, to dla ustalenia odpowiedzialności za ewentualną szkodę wynikłą z błędnego wpisu będą miały zastosowanie przepisy obowiązujące w 2003 r.

Biorąc zatem pod uwagę, iż wpisy do ewidencji gruntów należały (i nadal należą) do kompetencji starosty (organu samorządu powiatowego) jako czynności administracji rządowej wynikające z przepisów ustawy zastosowanie będzie miał w sprawie niniejszej przepis art. 420² k.c., obowiązujący do dnia 1 września 2004 r. i stwierdzający, iż: „Jeżeli jednak szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu określonych ustawami zadań z zakresu administracji rządowej zleconych przez ustawy albo powierzonych, odpowiedzialność za szkodę ponoszą Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego solidarnie.”. Skarb Państwa – jako jeden z dłużników solidarnych – ma więc legitymację bierną w sprawie o odszkodowanie za niezgodny z prawem wpis do ewidencji gruntów.

Przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej są : wystąpienie zdarzenia, z którym na określonych zasadach normy prawne wiążą obowiązek naprawienia szkody przez dłużnika, powstanie szkody oraz istnienie normalnego związku przyczynowego pomiędzy tym zdarzeniem a szkodą. Zdarzenie wywołujące szkodę musi być obiektywnie bezprawne, a w określonych przypadkach zachowanie sprawcy musi być zawinione. W przypadku wyrządzenia szkody przy wykonywaniu władzy publicznej wystarcza wykazanie, iż działania organu były niezgodne z prawem. Jeśli chodzi o wyrządzenie szkody przez wydanie ostatecznej decyzji – jej naprawienia można było żądać zarówno w poprzednim stanie prawnym, jak i obecnie po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jej niezgodności z prawem. W odniesieniu do decyzji wydanych przed 1 września 2004 r. takim postępowaniem zmierzającym do wykazania sprzeczności decyzji z prawem (stwierdzenia nieważności decyzji lub stwierdzenia wydania jej z rażącym naruszeniem prawa) było postępowanie uregulowane w art. 160 k.p.a. Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej muszą być udowodnione przez powoda (art. 6 k.c.).

W sprawie niniejszej nie stwierdzono nieważności decyzji, na podstawie której dokonano w 2003 r. błędnego wpisu w ewidencji, a jedynie w dniu 2.08.2006 r. wydano decyzję o wprowadzeniu zmiany w operacie ewidencji gruntów miasta W. w jednostkach rejestrowych (...) obręb (...) i (...) (działka ewid. Nr (...) obręb (...)), polegającej na wpisaniu jako władającego Panią J. D.. Dokonując rozszerzającej wykładni art. 160 § 1 k.p.a. można uznać decyzję a 2.08.2006 r. za rodzaj decyzji nadzorczej, stwierdzającej wydanie poprzedniej decyzji z naruszeniem prawa, co wynika z uzasadnienia decyzji późniejszej. Można zatem uznać, iż jedna z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa została spełniona.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie zostały jednak spełnione pozostałe przesłanki tej odpowiedzialności – przede wszystkim powstanie szkody. Jest bowiem oczywistym, iż aby powodowie mogli domagać się zasądzenia odszkodowania na swoją rzecz, musieliby wykazać, iż błędna decyzja o wpisie do ewidencji gruntów obu działek co do osoby właściciela, naruszyła jakąkolwiek sferę powodów prawnie chronioną. Powodowie nie wykazali w toku postępowania przed Sądem pierwszej instancji, aby przysługiwały im jakiegokolwiek prawa do przedmiotowych działek – rzeczowe lub choćby obligacyjne, ani też nie wykazali nawet posiadania przez nich powyższych gruntów. Dopiero do apelacji powód T. G. (1) złożył plik dokumentów na wykazanie zasadności swoich roszczeń. Pomimo tego, iż nie było przeszkód aby złożyć te dokumenty w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, Sąd Apelacyjny dopuścił dowód z tych dokumentów i na ich podstawie poniżej uzupełnił ustalenia faktyczne poczynione w sprawie.

A. C. – powołując się na swoje prawo własności działki przy ul. (...) zwracała się w 2004 r. do M. O. o uporządkowanie przedmiotowej działki (k. 116) oraz zwracała się w tej sprawie do Wydziału (...) w W. a także do Naczelnika Miasta i Gminy W. (k. 117-118).

Powodowie wnioskiem z dnia 23.07.2007 r. wystąpili do Starostwa (...) o odszkodowanie za „spowodowanie błędnego uaktualnienia zapisu w wypisach rejestru gruntu” w wysokości 200.000 zł jako kwoty adekwatnej do poniesionych

przez nich kosztów (k. 114). Starosta uznał powyższy wniosek za bezpodstawny, udzielając powodom odmownej odpowiedzi w dniu 2.10.2007 r. (k. 119).

Postanowieniem z dnia 24 marca 2011 r. Sąd Rejonowy w Wołominie w sprawie o sygn. akt I Ns 132/10 stwierdził, iż własność nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), stanowiącej działkę gruntu o numerze ewidencyjnym (...) o powierzchni 0.2749 ha w granicach uwidocznionych na mapie stanowiącej integralną część orzeczenia, nabyli z mocy prawa przez zasiedzenie z dniem 2 stycznia 2008 r. T. G. (1) oraz B. G. na zasadach wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej (k. 115).

Postanowieniem z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie o sygn. akt I Ns 462/04 Sąd Rejonowy w Wołominie oddalił wniosek C. i M. małżonków O. o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez uwłaszczenie oraz zasądził od wnioskodawców na rzecz A. C. kwotę 1200 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania (k. 127), zaś postanowieniem z dnia 22 czerwca 2005 r. Sąd Okręgowy Warszawa – Praga w Warszawie oddalił apelację wnioskodawców od postanowienia Sądu Rejonowego (k. 128).

Postanowieniem z dnia 27 czerwca 2012 r. Sąd Rejonowy w Wołominie odrzucił pozew T. G. (1) i C. O. (1) skierowany przeciwko Staroście (...) (po wezwaniu do usunięcia braków powodowie oznaczyli stronę pozwaną jako Starostwo Powiatu (...) Wydział (...)) o zapłatę z uwagi brak zdolności sądowej (k. 129).

Z powyższych ustaleń wynika, iż w chwili dokonania błędnego wpisu do ewidencji gruntów powodom nie przysługiwało do obu działek żadne prawo, które mogłoby zostać naruszone wadliwym działaniem organu administracji. Powód T. G. nabył prawo własności do jednej z działek dopiero z dniem 2.01.2008 r., zaś powódka C. O. do chwili obecnej nie wykazała, aby przysługiwały jej jakiejkolwiek prawa do drugiej działki.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego także z uwagi na charakter wpisu do ewidencji żadna szkoda majątkowa nie mogła zostać powodom wyrządzona.

Zauważyć należy bowiem, iż zgodnie z art. 20 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące:

- 1) gruntów - ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty;
- 2) budynków - ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych;
- 3) lokali - ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej.

W myśl 2 tego artykułu w ewidencji gruntów i budynków wykazuje się także:

1) właścicieli nieruchomości, a w przypadku:

a) nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego - oprócz właścicieli inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości,

b) gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli - osoby lub inne podmioty, które władają tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania ;

2) miejsce pobytu stałego lub adres siedziby podmiotów, o których mowa w pkt 1;

(...)

6) informacje dotyczące umów dzierżawy, jeżeli od wykazania takich informacji w ewidencji gruntów i budynków uzależnione jest nabycie praw wynikających z przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, a także z przepisów o rozwoju obszarów wiejskich.

Ustęp 2b tego artykułu przewiduje, iż wykazanie w ewidencji gruntów i budynków podmiotów, o których mowa w ust. 2 pkt 1 lit. b, może nastąpić w wyniku przeprowadzenia modernizacji tej ewidencji lub w ramach bieżącej jej aktualizacji przeprowadzonej w drodze decyzji administracyjnej. Przepisy art. 22, 23 i 24 tej ustawy w szczególności sposób określają jakie dokumenty mogą stanowić podstawę dokonywanych zmian oraz tryb ich wprowadzania do ewidencji.

W orzecznictwie wskazuje się, iż rejestr gruntów ma charakter przedmiotowo-podmiotowy. Przedmiotowy charakter gruntu może wynikać tylko i wyłącznie z rejestru gruntów. Takie domniemanie natomiast nie dotyczy strony podmiotowej rejestru gruntów. Ustalenie właściciela, posiadacza, może wynikać z innych dokumentów: prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych itp. (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18.09.2014 r., I SA/Ol486/14, LEX nr 1512486). Decyzja o wprowadzeniu zmian w ewidencji gruntów ma charakter deklaratoryjny, co oznacza, że na jej podstawie strona nie nabywa prawa. Wpis w ewidencji gruntów i budynków określonej osoby jako właściciela nie przesądza zatem o jej prawach do danej nieruchomości, ani nie korzysta z domniemania prawdziwości (jak odpowiednie wpisy w księdze wieczystej), ani też nie mówi się o rękojmi wiary publicznej tych wpisów (w przeciwieństwie do rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych). Z tego też względu za pomocą zmian w ewidencji gruntów w zakresie tytułów prawnych do konkretnych działek nie można dochodzić i udowadniać praw właściciela (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 14.03.2013 r., II SA/Ke 91/13, LEX nr 1302989) czy też uprawnień do władania nieruchomością. Wpis zmian do ewidencji gruntów ma charakter wtórny w stosunku do stanu prawnego i nie może kształtować nowego stanu prawnego (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25.11.2009 r., II SA/Po 506/09, LEX nr 589205). W orzecznictwie nie wyklucza się możliwości usunięcia z ewidencji wpisu obciążonego wadą od początku (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18.08.2011 r., II SA/Gl 405/11, LEX nr 1085955). Powyższe oznacza, iż w przypadku dokonania nieprawidłowego wpisu do ewidencji wystarcza zgłoszenie do organu tej wadliwości i wskazanie na czym ona polega. Nieprawidłowy wpis nie powoduje zatem nieodwracalnych skutków w czyjejkolwiek sferze prawnej ani faktycznej (w zakresie posiadania) i tym samym nie można twierdzić, iż mógł wyrządzić jakąkolwiek szkodę w majątku powodów – zwłaszcza, że żadna z przedmiotowych działek nie wchodziła wówczas do ich majątku. Nawet gdyby przyjąć, iż wpis taki mógłby spowodować szkodę majątkową, to wskazać należy, iż został on usunięty z ewidencji zanim jedna z przedmiotowych działek została nabyta przez powoda T. G. i jego żonę w drodze zasiedzenia. Prawa powodów do drugiej działki nadal nie zostały wykazane.

Podkreślić także należy, iż powodowie nie wykazali wysokości poniesionej szkody majątkowej, co zgodnie z art. 6 k.c. spoczywało na nich. Za szkodę wyrządzoną wadliwym wpisem do ewidencji nie można przy tym uznać kosztów postępowania sądowego o stwierdzenie nabycia własności przez uwłaszczenie (w tym kosztów sporządzenia mapy geodezyjnej), jako nie pozostających w normalnym związku przyczynowym z dokonaniem wpisem w ewidencji. Chcąc ustalić stan prawny nieruchomości w postępowaniu o stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie lub przez uwłaszczenie, powodowie i tak zobowiązani byłiby ponieść koszty tego postępowania, niezależnie od treści wpisu w ewidencji gruntów.

Powodowie – poza powoływaniem się na ponoszenie bliżej niesprecyzowanych kosztów różnych postępowań – twierdzili także, iż dochodzona kwota ma naprawić doznaną przez nich krzywdę. Oznaczałoby to, iż powodowie w ramach dochodzonej kwoty żądają również zasądzenia na ich rzecz zadośćuczynienia. Przypomnieć zatem należy, iż granice odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego wyznacza w niniejszej sprawie przepis art. 160 § 1 k.p.a., który nie przewiduje kompensowania szkody niemajątkowej.

Zasadnie także Sąd pierwszej instancji uznał, iż w sprawie niniejszej ewentualne roszczenie powodów o naprawienie szkody uległo przedawnieniu, przy czym termin przedawnienia roszczenia winien być liczony nie na podstawie art. 442¹ k.c., ale w myśl art. 160 § 6 k.p.a., zgodnie z którym „§ 6. 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.” (por. uzasadnienie cytowanej uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r.). Oznacza to, iż termin ten upłynął z dniem 2.08.2009 r. Skoro więc powództwo zostało wniesione dopiero w dniu 12.07.2012 r. – nastąpiło to po upływie terminu przedawnienia dla tego roszczenia.

Mając na uwadze powyższe – pomimo częściowo słusznych zarzutów powoda – jego apelacja nie mogła zostać uwzględniona z uwagi na niespełnienie wszystkich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Z tych przyczyn Sąd Apelacyjny – uznając, iż zaskarżony wyrok mimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu – na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację powoda jako niezasadną.