

Sygn. akt **IC 1249/15**

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 maja 2016 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący:	SSO Halina Plasota
Protokolant:	Katarzyna Maciaszczyk

po rozpoznaniu w dniu 9 maja 2016 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa **M. K.**

przeciwko **Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez (...) W. oraz (...), (...) W.**

o zapłatę

I. Oddala powództwo w całości;

II. Zasądza od powódki M. K. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa i (...) W. kwoty po 7200 (siedem tysięcy dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

III. Nieuiszczoną w części opłatę od pozwu przejmuje na rachunek Skarbu Państwa.

Sygn. akt **IC 1249/15**

UZASADNIENIE

Pozwem z 3 listopada 2015 r. M. K. wniosła o zasądzenie solidarnie od Skarbu Państwa, w imieniu którego działają (...) oraz (...) W. oraz (...) W. in solidum na swoją rzecz kwoty w wysokości 1.848.000 złotych z odsetkami ustawowymi od daty wniesienia powództwa do dnia zapłaty. Jako podstawę prawną swojego żądania wskazała przepis art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 441 k.c. w zw. z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) w zw. z art. 77 § 1 Konstytucji RP oraz na podstawie art. 1 Protokołu dodatkowego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W ramach żądania ewentualnego powódka wysunęła to samo żądanie wskazując inną podstawę prawną, mianowicie przepis art. 471 k.c. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntu na obszarze (...) W. (Dz. U. Nr 50 poz. 279) w zw. z art. 77 § 1 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu pozwu wskazała, iż z przyczyn leżących po stronie pozwanych doszło do przewlekłości w rozpatrzeniu wniosku dekretowego dotyczącego dawnej nieruchomości hipotecznej nr (...) P. w W. przy ul. (...) róg (...) o pow. 924,03 m. kw. stanowiącej własność I. W.. Wniosek dekretowy I. W. złożył w dniu 4 września 1948 r. i wniosek ten został rozpatrzony dopiero w dniu 9 listopada 2012 r. Powódka podkreślała, że doszło do zaniechania ciągłego rozpatrzenia wniosku dekretowego we wskazanym okresie.

(pозew – k. 2-26)

W odpowiedzi na pozew pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez (...) W. oraz (...), a zastępowany procesowo przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa wniósł o oddalenie powództwa w całości, oddalenie także wniosków dowodowych jako bezprzedmiotowych. Prokuratoria Generalna podniosła w zarzutach brak legitymacji czynnej procesowej powódki, przedawnienie roszczeń powódki w stosunku do Skarbu Państwa, nieuchronność wyłączenia oraz wygaśnięcie roszczenia na podstawie art. 6 ustawy odpowiedzialności państwa. Ta strona pozwana podkreśliła między innymi, że roszczenie powódki powinno być rozpatrywane w oparciu o przepis 417⁽¹⁾ § 3 k.c., bowiem jest to przepis szczególnie w stosunku do uregulowania ujętego w art. 417 § 1 k.c. W świetle tegoż przepisu szczególnie powódka nie legitymuje się orzeczeniem, które w sposób wymagany z przepisami prawa stwierdzałyby beczynność Skarbu Państwa, inaczej mówiąc powódka nie dysponuje prejudykatem umożliwiającym dochodzenie roszczenia z tytułu bezprawnego niewydania decyzji administracyjnej w okresie 1948-2012. Skarb Państwa podniósł, że powódka nie wykazała żadnej z przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa. Podkreślił także, iż obowiązek rozpatrzenia wniosku dekretowego, o którym mowa w sprawie, ciążył na jednostce Skarbu Państwa do 27 maja 1990 r. – później te kompetencje przypadły (...) W..

(odpowiedź na pozew – k. 99-113)

W odpowiedzi na pozew drugi pozwany (...) W. wniósł także o oddalenie powództwa w całości z zasądzeniem kosztów, kwestionując roszczenia powódki zarówno co do zasady, jak i wysokości. Ta strona pozwana także powołała się na fakt, iż roszczenia wywodzone o wskazany przez powódkę przepis art. 417 k.c. nie jest prawidłowe, bowiem takim przepisem jest art. 417⁽¹⁾ § 3 k.c. Miasto podniosło, że strona powodowa nie udowodniła, iż doszło do zwłoki w wydaniu decyzji dekretowej, a nawet gdyby ta okoliczność została wykazana, to nie jest to jednoznaczne z wykazaniem przesłanek odpowiedzialności tegoż podmiotu, tj. wykazaniem zaistnienia szkody, a także związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem, które ją wywołało oraz jej wysokości. Ta strona pozwana podkreśliła, że powódka nie wykazała, iż w okresie wcześniejszym przyznane zostałyby jej prawo własności czasowej do gruntu objętego decyzją dekretową. Podkreśliła, że na gruncie objętym sporem w 1958 r. powstał budynek użyteczności publicznej (szkoła podstawowa, a dzisiaj gimnazjum z klasami integracyjnymi), a więc ewidentnie grunt nieruchomości hipotecznej (...)P. został przeznaczony na cele publiczne. Ta strona pozwana podniosła także fakt, iż dopiero od 27 maja 1990 r. można przypisać jej odpowiedzialność za beczynność w rozpatrywaniu wniosku dekretowego, ale zdaniem jej nie doszło do tej przewlekłości, bowiem spadkobiercy I. W. dopiero w 2001 r. podjęli działania mające na celu ustalenie praw po I. W., a stosowne udokumentowane spadkobranie przedstawili organowi miasta rozpatrującemu dekret dopiero początkiem 2011 r. Podmiot ten także zakwestionował legitymację czynną powódki.

(odpowiedź na pozew – k. 81-94)

Do zamknięcia rozprawy w dniu 9 maja 2016 r. strony podtrzymały swoje stanowiska procesowe w sprawie.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Nieruchomość objęta zapisem nr hip. (...) P. w W. przy ul. (...) róg (...) o powierzchni 924,03 m. kw. stanowiła własność I. W. (okoliczność niekwestionowana wynikająca z zaświadczenia Wydziału Hipotecznego – k. 28). W dniu 4 września 1948 r. właściciel ten złożył wniosek o przyznanie prawa własności czasowej (dzisiaj użytkowania wieczystego) do przedmiotowej nieruchomości, zgodnie z zapisem art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) W. (Dz. U. nr 50, poz. 279) [okoliczność niekwestionowana wynikająca m. in. z decyzji z 9 listopada 2012 r. – k. 29-32]. Do daty zgonu I. W., co miało miejsce w dniu 9 października 1969 r. w G., wniosek, o którym mowa wyżej nie został rozpatrzony (okoliczność niekwestionowana).

W kwietniu 1958 r. Dyrekcja Budowy Osiedli (...) zakończyła budowę szkoły przy ul. (...) róg (...) i z dniem 15 kwietnia 1958 r. przekazała do użytku ów budynek (okoliczności niekwestionowane wynikające m. in. z pisma tej Dyrekcji z 15 kwietnia 1958 r., znajdującego się w dołączonych aktach administracyjnych). Od tego okresu ów budynek wykorzystywany był na cele oświatowe (szkoła podstawowa, a obecnie Gimnazjum nr (...)).

W dniu 31 stycznia 1961 r. uchwałą nr (...)Prezydium Rady Narodowej (...) W. zatwierdziło Plan Etapowy i Kierunkowy (...) W. dla dzielnicy P. P.. Według tego planu dawna nieruchomość hip. (...) położona była na obszarze planistycznym oznaczonym jako oświata (okoliczność niekwestionowana wynikająca z opracowania geodety A. K. – k. 115-116).

Z dniem 21 listopada 1945 r., tj. z dniem wejścia w życie tzw. dekretu (...), grunty (...), w tym i grunt o powierzchni 924 m⁽²⁾ objęty nin. sporem, stał się własnością Gminy (...) W., a następnie po likwidacji gmin w 1950 r. przeszedł na własność Skarbu Państwa. Następnie z dniem 27 maja 1990 r. powyższy grunt stał się własnością Dzielnicy Gminy W. P., następnie Gminy W. C. Obecnie na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta s.W.przedmiotowa nieruchomość stanowi własność Miasta W. (okoliczności niesporne wynikające z uregulowań ustawowych). W związku z reformą samorządową w 1990 r. obowiązek rozpoznania wniosku dekretowego przez organy administracji państwowej ustał w odniesieniu do gruntów skomunalizowanych z dniem 27 maja 1990 r. Ten obowiązek ostatecznie przejęło Miasto W. (po likwidacji gmin wskazanych powyżej) [okoliczności niesporne].

W dniu 15 listopada 2001 r. Sąd Rejonowy w G.stwierdził, iż spadek po I. W., zmarłym w dniu 9 października 1969 r., nabyli: żona A. W. w 8/32 części spadku oraz synowie: O. W., I. W., K. W., a także córki A. R., E. C. (1) C., S. W. po 3/32 każde z nich. W dniu 19 grudnia 1980 r. zmarła A. W.. Tym samym postanowieniem Sądu Rejonowego w G.spadek po niej nabyli: O. W., I. W., K. W., a także córki A. R., E. C. (2), S. W. po 1/8 każde z nich (postanowienie Sądu Rejonowego w G.– k. 42-43).

W dniu 27 października 2010 r. ówczesny pełnomocnik I. W. zwrócił się do Urzędu (...) W. pisemnie o wyrażenie zgody na wgląd w akta własnościowe nieruchomości hip. (...)P., dołączając postanowienie o stwierdzeniu praw do spadku po I. W. zmarłym 9 października 1969 r. i jego żonie A. W. zmarłej 19 grudnia 1980r. (pismo w załączonych aktach administracyjnych).

W dniu 1 marca 2011 r. M. S. jako pełnomocnik spadkobierców po I. W. złożył wniosek zatytułowany „ponowienie wniosku dekretowego” (wniosek w załączonych aktach administracyjnych).

Według miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu P. C.uchwalonego w dniu 21 października 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 214 z 22.12.2010 r.) teren przy ul. (...) (w części zabudowany budynkiem Gimnazjum Nr (...)) znajduje się w obszarze przeznaczonym pod usługi oświaty – w tym podstawowe: szkoły i przedszkola (dokumentacja dołączona do akt administracyjnych przy piśmie z 6 marca 2013 r. Wydziału Architektury i Budownictwa dla D. P.).

W dniu 4 grudnia 2014 r. w G. zmarł O. W.. Spadek po nim nabyła na mocy własnoręcznego testamentu z 27 października 2005 r. żona J. W. (akt poświadczenia dziedziczenia z 16 marca 2015 r. – k. 45).

I. W., S. W., K. W., T. W., J. W., A. R., E. C. (2) zawarli w dniu 26 marca 2015 r. z M. K. (każdy z nich odrębnie) umowę zlecenia dotyczącą dochodzenia roszczeń odszkodowania z tytułu braku rozpoznania wniosku o przyznanie prawa własności czasowej nieruchomości nr hip. (...)P. (umowy zlecenia – k. 139-154). W tym samym dniu, tj. w dniu 26 marca 2015 r., ww. osoby zawarły z M. K. umowy rozporządzające przelewem praw (umowy – k. 46-56).

Prezydent (...) W. decyzją nr (...) z 9 listopada 2012 r. odmówił spadkobiercom I. W. prawa użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni 924 m⁽²⁾, oznaczonego jako część działki ewidencyjnej nr (...) z obrębu (...)uregulowanego w księdze wieczystej nr (...) położonego w W. przy ul. (...) (k. 29-32). Na skutek odwołania pełnomocnika uprawnionych decyzją z 11 września 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. postanowiło uchylić ww. decyzję (k. 33-35).

Ponownie rozpatrując sprawę Prezydent (...) W. decyzją z 23 października 2014 r. odmówił spadkobiercom powojennego właściciela nieruchomości prawa użytkowania wieczystego ww. gruntu. W uzasadnieniu tej decyzji Prezydent (...) W. podniósł, iż przedmiotowa nieruchomość zabudowana została w 1958 r. budynkiem szkolnym (obecne Gimnazjum nr (...))z klasami integracyjnymi). Ma ona charakter nieruchomości przeznaczonej na cele publiczne w rozumieniu art. 6 pkt. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). Nadto podniósł, że budynek posadowiony na tej działce przekracza granice

dawnej nieruchomości hipotecznej w ten sposób, że nie jest możliwe jego wydzielenie, a tym samym jego sprzedaż na rzecz następców prawnych dawnego właściciela – nie jest bowiem dopuszczalne ustanowienie prawa użytkownika wieczystego gruntu z pozostawieniem na tym gruncie części budynku stanowiącego własność właściciela gruntu (k. 36-40).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o powołane wyżej dokumenty, których autentyczności nikt nie kwestionował, a Sąd dał im wiarę w całości. W myśl art. 244 § 1 k. c. treść tych dokumentów stanowi dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone.

Sąd meriti natomiast oddalił wnioski dowodowe strony powodowej zawarte w pozwie, a mianowicie wnioski o:

1. wystąpienie na podstawie art. 208 § 1 pkt 5 k.p.c. do Prezydenta (...) W. (Biuro Architektury i Planowania) z wnioskiem o udzielenie informacji, jakie plany zagospodarowania przestrzennego były obowiązujące od 21 września 1948 r. do 9 listopada 2012 r., oraz jakie było przeznaczenie nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) róg (...), ozn. jako „Hip. nr(...) P.”, stanowiącej obecnie część działki ewidencyjnej nr (...) o powierzchni 924 m⁽²⁾ z obrębem (...)uregulowanego w księdze wieczystej KW (...), według wskazanych planów;

2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego geodety uprawnionego oraz urbanisty celem ustalenia sposobu zagospodarowania nieruchomości położonej przy ul. (...) róg (...), ozn. jako „Hip. nr (...) P.”, stanowiącej obecnie część działki ewidencyjnej nr (...) o powierzchni 924 m⁽²⁾ z obrębem (...) uregulowanego w księdze wieczystej KW (...), ustalonego na podstawie obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego (ściśle określone) od 21 września 1948 r., tj. od daty złożenia wniosku dekretowego, do 9 listopada 2012 r., tj. do dnia rozpatrzenia wniosku dekretowego na podstawie decyzji Prezydenta (...) W. Nr (...);

3. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego do spraw wyceny nieruchomości na okoliczność ustalenia wartości gruntu nieruchomości (...) położonej przy ul. (...) róg (...), ozn. jako „Hip. nr (...)P.”, stanowiącej obecnie część działki ewidencyjnej nr (...) o powierzchni 924 m⁽²⁾ z obrębem (...) uregulowanego w księdze wieczystej KW (...):

a. według stanu nieruchomości z 21 lutego 1949 r., tj. w dniu upływu pięciomiesięcznego terminu od zgłoszenia wniosku dekretowego, według cen aktualnych w dwóch wariantach: zgodnie z przeznaczeniem (funkcją) nieruchomości wskazanym w Ogólnym Planie Zagospodarowania Przestrzennego zatwierdzonego przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r. (nr (...)) i zgodnie z przeznaczeniem (funkcją) nieruchomości wskazanym w Uchwale Nr (...)Rady (...) W. z 21 października 2010 r. zatwierdzającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu P. C.,

b. według stanu nieruchomości na dzień 31 sierpnia 1958 r., tj. przekazania przez Dyрекcję Budowy Osiedli (...) - Wschód do użytku szkoły przy ul. (...) róg (...),

c. według stanu nieruchomości z 9 listopada 2012 r., tj. daty wydania decyzji Prezydenta (...). W. Nr (...) w przedmiocie rozpoznania wniosku dekretowego, zgodnie z przeznaczeniem (funkcją) nieruchomości wskazanym w Uchwale Nr (...)Rady (...) W. z 21 października 2010 r. zatwierdzającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu P. C..

Oddalając powyższe wnioski Sąd miał na uwadze fakt, iż zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwalał na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy z przyczyn podanych poniżej.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Na wstępie rozważań prawnych trzeba odnieść się do zarzutów podnoszonych przez oba podmioty pozwane, czyli Skarb Państwa i (...) W. odnośnie braku pełnej legitymacji czynnej powódki M. K. w dochodzeniu roszczenia objętego sporem. Zaznaczyć należy, że oczywistym jest, że w części ułamkowej (1/8) wynikającej z dziedziczenia po wskazanych

w stanie faktycznym osobach powódka M. K. ma legitymację czynną. Zdaniem Sądu Okręgowego powódka ma pełną legitymację czynną w dochodzeniu roszczenia, a to z uwagi na odbiór prawny umów, które zawarła z pozostałymi spadkobiercami po I. W. i A. W.. Umowy zlecenia i umowy rozporządzające przelewem praw wskazują, że doszło do przeniesienia na rzecz powódki dochodzonego roszczenia odszkodowawczego w ramach rodzaju umowy powierniczej typu zarządczego (zarządzającego). Należy w ślad za wywodami pełnomocnika powódki przyjąć, iż doszło do umowy powierniczej zlecenia nabycia rzeczy, w tym przypadku roszczenia o odszkodowanie, ale w sensie ekonomicznym dalej właścicielem tej rzeczy (w tym przypadku roszczenia) będzie inna osoba. Rozszczępienie to wynika z faktu, że powierzający przenosząc na powiernika własność określonej rzeczy (roszczenia) czyni to w ściśle określonym celu. W tej sprawie powódka ma prawo dochodzenia roszczenia odszkodowawczego w pełnej wysokości (bo to, że ma legitymację czynną z tytułu własnego udziału w spadkobranium po I. W. i A. W. jest oczywiste). Rozliczenie tegoż odszkodowania, w tym i kosztów związanych z dochodzeniem tegoż roszczenia, określają zapisy zawarte w powołanych wyżej umowach.

Kolejnym zagadnieniem istotnym do rozstrzygnięcia to kwestia legitymacji biernej. Powódka bowiem w pozwie żądała zasądzenia odszkodowania „solidarnie od Skarbu Państwa, w imieniu którego działają (...) oraz (...) W. oraz (...) W. in solidum na rzecz ...”. Zdaniem Sądu Okręgowego legitymację bierną w dochodzonym roszczeniu ma zarówno Skarb Państwa, jak i (...) W. tylko w różnych okresach bezczynności w załatwieniu wniosku dekretowego I. W.. Związane jest to, jak wskazano w stanie faktycznym z reformą samorządową w 1990 r., wtedy bowiem obowiązek rozpoznania wniosku dekretowego przez organy administracji państwowej ustał w odniesieniu do gruntów skomunalizowanych. Z ustalonego stanu faktycznego wynika, że grunt objęty niniejszym sporem na mocy reformy samorządowej przestał być własnością Skarbu Państwa od 27 maja 1990 r. – został skomunalizowany i obecnie stanowi własność (...) W.. W tej sytuacji legitymację bierną w mniejszym postępowaniu odszkodowawczym za bezczynność w rozpoznaniu wniosku dekretowego ma Skarb Państwa za okres od daty złożenia wniosku dekretowego do 26 maja 1990 r., a od 27 maja 1990 r. do daty wydania pierwszej decyzji o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego dawnej nieruchomości hip. nr (...)P. (tj. 9 listopada 2012 r.) taką legitymację posiada (...) W.. To rozgraniczenie czasowe odpowiedzialności Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego (za bezczynność w rozpoznawaniu wniosku dekretowego), wynikające z reformy ustrojowej z mocą od 27 maja 1990 r. szerzej omawia i akceptuje Sąd Najwyższy m.in. w wyroku z 4 marca 2016 r. w sprawie I CSK 96/15. W uzasadnieniu tegoż wyroku Sąd Najwyższy odnosi się także do odpowiedzialności funkcjonariuszy Skarbu Państwa za zaniechanie dekretowe pod rządami różnych uregulowań prawnych.

Następna kwestia, którą zdaniem Sądu Okręgowego należy na wstępie rozważyć to podstawa prawna żądania wysuwanego przez powódkę. Powódka jako podstawę prawną swojego roszczenia w stosunku do obu pozwanych wskazała przepis art. 417 § 1 k.c. w zw. z 441 k.c. w zw. z art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) w zw. z art. 77 § 1 Konstytucji RP, a w ramach żądania ewentualnego powołała się na przepis art. 471 k.c. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntu na obszarze m. st. Warszawy w zw. z art. 77 § 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawie niniejszej nie można mówić o odpowiedzialności Skarbu Państwa ani (...) W. z art. 471 k.c. Prawo polskie utrzymuje rozróżnienie odpowiedzialności kontraktowej i deliktowej. Podstawowa zdaniem Sądu Okręgowego różnica wynika z tego, czy można powiązać odpowiedzialność kontraktową z jakąkolwiek więzią obligacyjną między pozwanymi a powódką. W ramach stanu faktycznego ustalonego przez Sąd odpowiedzialność odszkodowawcza nie wynika z zobowiązania w rozumieniu prawa cywilnego. Należy pamiętać, że odpowiedzialność kontraktowa wynika z zachodzącego uprzednio stosunku zobowiązaniowego. Natomiast odpowiedzialność z tytułu czynu niedozwolonego zachodzi w zasadzie wówczas, gdy zdarzenie wyrządzające szkodę nie pozostaje w związku z jakimkolwiek istniejącym stosunkiem zobowiązaniowym, lecz jest samodzielnym źródłem powstania nowego stosunku zobowiązującego. Mając powyższe na uwadze, Sąd zajął się przede wszystkim rozstrzygnięciem niniejszego sporu w zakresie roszczenia głównego, wywodzonego na podstawie zaniechania rozpatrzenia wniosku dekretowego.

Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. To istotne unormowanie legło u podstaw

nowelizacji Kodeksu cywilnego w zakresie reguł odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną władczym działaniem władz publicznych. Bowiem oczywistym jest, że sama norma wynikająca z Konstytucji nie może stanowić podstawy prawnej roszczeń odszkodowawczych (tak m. in. w wyroku Sądu Najwyższego z 18 listopada 2005r. w sprawie IV CK 190/05 czy też w wyroku z 25 maja 2011 r. w sprawie I CSK 570/10). Zmiana tych przepisów była konieczna z uwagi na treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r. (SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256), uznającego, że art. 418 k.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, a art. 417 k.c. jest zgodny z Konstytucją RP, ale przy częściowo odmiennym jego rozumieniu od dotychczas przyjmowanego.

W związku z powyższym ustawą z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) dokonano uchylecia art. 419-420, zmodyfikowano treść art. 417 i art. 421 a także prowadzono nowe przepisy art. 417¹ i 417². Zmiany powyższe weszły w życie 1 września 2004r., z tym, że na mocy art. 5 powyższej ustawy, do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed 1 września 2004 r. stosuje się przepisy dotychczasowe

Przepis art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2004 r. przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, zdefiniowanym jako „niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej”. Stanowi więc on ogólną podstawę odpowiedzialności władz publicznych za ich władcze działania, która nie znajduje zastosowania lub znajduje ograniczone zastosowanie tylko wówczas, gdy ustawodawca odrębnym unormowaniem określa konsekwencje niektórych działań organów władz publicznych. Szczególne znaczenie mają unormowania zawarte w art. 417¹ § 1–3 k.c., które jako dodatkową przesłankę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wprowadzają obowiązek uprzedniego stwierdzenia niezgodności z prawem działania władz publicznych, w tym także odnośnie niewydania decyzji, gdy przepis prawa taki obowiązek przewiduje (§ 3). Zestawienie art. 417 k.c. z art. 417¹ k.c. pozwala twierdzić, że w wypadku, gdy źródłem szkody jest zdarzenie inne niż wydanie aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia, ostatecznej decyzji, jak też w razie wyrządzenia szkody innym zdarzeniem aniżeli niewydanie orzeczenia lub decyzji czy też niewydanie aktu normatywnego, podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej stanowił będzie art. 417 § 1 k.c., jako przepis ogólny, którego zakresem objęte są wszystkie niezgodne z prawem działania lub zaniechania władzy publicznej nieuregulowane w przepisach szczególnych, tj. w art. 417¹ k.c. oraz w przepisach, o których mowa w art. 421 k.c. Unormowania zawarte w poszczególnych paragrafach art. 417¹ k.c. są przepisami *lex specialis* względem ujętej w art. 417 k.c. Przepis art. 417 k.c. pełni funkcję ogólnej podstawy odpowiedzialności władz publicznych za ich władcze działania, a unormowania zawarte w art. 417¹ § 3 k.c. wprowadza dodatkową przesłankę dochodzenia odszkodowania – stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (zob. m. in. Helena Cieplą, Rafał Marcin Sarbiński, Katarzyna Sobczyk-Sarbińska „Roszczenia przysługujące byłym właścicielom zw. gruntów warszawskich” *Lex Warszawa* 2013 str. 278-287, czy też Kodeks Cywilny – komentarz red. prof. dr hab. Edward Gniewek, prof. dr hab. Piotr Machnikowski, C.H.Beck rok wydania 2016). Takim przepisem szczególnym co do skutku braku prejudykatu jest art. 16 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym (cywilnym, karnym, administracyjnym) bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.). Przepis ten bowiem wyraźnie wskazuje na możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 417 k.c. W takiej sytuacji strona dochodząca roszczenia odszkodowawczego musi jednak wykazać zarówno to, że doszło do przewlekłości postępowania, jak i fakt poniesienia szkody oraz normalny związek przyczynowy pomiędzy przewlekłością a szkodą (tak m. in. w wyroku Sądu Apelacyjnego z 13 sierpnia 2013 r. w sprawie I ACa 358/13).

Inaczej została uregulowana kwestia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie funkcjonariuszy Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w ramach postępowania administracyjnego. Stronie postępowania administracyjnego służy skarga na bezczynność wnoszona do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 p.p.s.a.). O ile sąd uzna racje skarżącego, to zgodnie z art. 149 § 1 p.p.s.a. zobowiąże organ

administracyjny do wydania w określonym terminie decyzji (czy też dokonania innej czynności). Jednocześnie sąd administracyjny ma obowiązek stwierdzić, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Dopiero niewykonanie orzeczenia sądu administracyjnego uprawnia osobę, która poniosła szkodę do żądania odszkodowania „na zasadach określonych w kodeksie cywilnym od organu, który nie wykonał orzeczenia” (art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a.). Z ustalonego stanu faktycznego ewidentnie wynika, że powódka nie składała skargi w trybie opisanym powyżej. Takiej skargi nie składali także pozostali spadkobiercy pierwotnego właściciela nieruchomości (...). Już z tej przyczyny, tj. z braku prejudykatu, o którym mowa w przepisie art. 417⁽¹⁾ § 3 k.c., żądanie odszkodowawcze za bezczynność w okresie od 1 września 2004 r. (data wejścia w życie zmiany omawianych powyżej przepisów Kodeksu cywilnego) do 9 listopada 2012 r. (data pierwszej odmownej decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego) w stosunku do (...) W. należało oddalić.

Żądanie w stosunku do tegoż podmiotu należało oddalić także za okres od 27 maja 1990 r. do 1 września 2004 r. Należy zwrócić w tym miejscu uwagę, jak już wcześniej zaznaczono, że zgodnie z art. 4 powołanej wyżej ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się nadal przepisy obowiązujące do 1 września 2004 r. W związku z powyższym w okresie od 27 maja 1990 r. (wejście w życie ustawy o samorządzie terytorialnym) do 27 grudnia 1996 r. (data wejścia w życie ustawy z 12 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny [Dz. U. nr 114 poz. 542 z 27 sierpnia 1996 r., w tym przepisów art. 420¹ i 420²]) w Kodeksie cywilnym dało się zauważyć brak oczywistego uregulowania dotyczącego odpowiedzialności funkcjonariuszy gmin (tej odpowiedzialności nie regulowała ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym) W tej sytuacji zdaniem Sądu Okręgowego należało stosować przez analogię przepis art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym do 27 grudnia 1996 r. (patrz wyrok Sądu Najwyższego z 25 listopada 1997 r. w sprawie III CKN 264/97) i można byłoby o niej mówić jedynie wówczas, gdy funkcjonariuszowi gminnemu przypisano winę w zaniechaniu działania, a wina ta stwierdzona została w sposób określony w art. 418 k.c. (tak m. in. w wyroku Sądu Najwyższego z 21 października 1999 r. w sprawie I CKN 506/99). Takiego prejudykatu za ww. okres strona powodowa nie przedstawiła.

W okresie od 28 grudnia 1996 r. do 31 sierpnia 2004 r. odpowiedzialność funkcjonariusza samorządu terytorialnego regulował przepis art. 420¹ k.c., wskazujący o odpowiednim stosowaniu m. in. art. 418 k.c. dotyczącego wykazania winy funkcjonariusza samorządu terytorialnego. Zapis o odpowiednim stosowaniu art. 418 k.c. obowiązywał tylko do dnia wejścia w życie Konstytucji RP, tj. do 17 października 1997 r. Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić, iż powódka nie wykazała winy funkcjonariusza samorządu terytorialnego w aspekcie przepisu art. 418 k.c. i jej żądanie za okres od 28 grudnia 1996 r. do 17 października 1997 r. należało oddalić.

Z chwilą wejścia w życie Konstytucji, tj. od 17 grudnia 1997 r., do 31 sierpnia 2004 r. (data kolejnej modyfikacji Kodeksu cywilnego w zakresie czynów niedozwolonych) konieczną przesłanką odpowiedzialności funkcjonariusza samorządu terytorialnego nie była oparta na winie, lecz bezprawności działania (zaniechania) funkcjonariusza, która to bezprawność powinna zostać stwierdzona przez sąd administracyjny w oparciu o przepisy art. 26 i art. 31 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368), które to przepisy zostały zastąpione przepisami powołanymi już powyżej art. 149 i 154 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Strona powodowa nie wykazała, by ową drogę stwierdzenia bezprawności w działaniu (zaniechaniu) funkcjonariuszy (...) W. wyczerpała i jej żądanie za ten okres należało także oddalić.

Gdyby nawet powódka wykazała konieczne przesłanki, o których mowa wyżej, to jej żądanie w stosunku do (...) należałoby także oddalić z braku wykazania związku skutkowo-przyczynowego między zaniechaniem rozpoznania wniosku przez Miasto W. w okresie od 27 maja 1990 r. do 9 listopada 2012 r. a szkodą w postaci utraty prawa użytkowania wieczystego do gruntu przy ul. (...) (dawnej nieruchomości będącej własnością I. W.). Z ustalonego stanu faktycznego wynika, że przedmiotowa nieruchomość została zabudowana w 1958 r. na cele publiczne (oświatowe). Taki cel zagospodarowania wynikał zarówno z planu z 1961 r., jak i planu obowiązującego w dacie rozpoznania wniosku dekretem. Od tegoż roku aż do dzisiaj mieści się tam szkoła (obecnie Gimnazjum (...)) z Oddziałami Integracyjnymi). W ocenie Sądu powódka nie udowodniła, że wcześniejsze rozpoznanie wniosku przez Miasto W. (tj. od maja 1990

r.) byłyby pozytywne, tj. zapadłaby decyzja o ustanowieniu użytkownika wieczystego do gruntu objętego wnioskiem dekretem, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, iż faktyczne zagospodarowanie terenu dekretem miało miejsce w czasie, gdy obowiązek rozpatrzenia wniosku dekretem spoczywał na administracji państwowej, a nie gminnej. Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż powódka (jak i pozostali spadkobiercy po I. W.) pierwsze starania o podjęcie działań w rozpoznaniu wniosku dekretem podjęli w 2011 r. – ich ówczesny pełnomocnik złożył wniosek zatytułowany „ponowienie wniosku dekretem”, wskazując spadkobierców po I. W., których ustalenia rozpoczęto 2001 r. Zdaniem Sądu Okręgowego w okresie możliwym do rozpatrzenia wniosku dekretem przez Miasto W. (to jest po uzyskaniu wiedzy o spadkobiercach po I. W.) zapadłaby identyczna decyzja odmowna.

Reasumując powyższe żądania powódki w stosunku do (...) W. należało oddalić.

Powództwo w stosunku do Skarbu Państwa należało także oddalić przede wszystkim na fakt podniesionego zarzutu przedawnienia.

Jak już wcześniej wskazano w przypadku gruntu nieskomunalizowanego Skarb Państwa odpowiada za zaniechanie wydania decyzji dekretem do daty ostatecznego rozpoznania wniosku dekretem. Od tego momentu rozpoczyna się bieg przedawnienia dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za zaniechanie rozpoznania wniosku dekretem w odpowiednim czasie. Inaczej się to kształtuje w sytuacji gruntu skomunalizowanego na mocy wskazanej powyżej ustawy samorządowej z 1990 r. Obowiązek załatwienia wniosku dekretem przeszedł bowiem na nowego właściciela gruntu – najpierw na Gminę P., a następnie na (...) W.. W tej sytuacji nie można przyjąć w ślad za powódką, że termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego w stosunku do Skarbu Państwa rozpoczął bieg od decyzji dekretem z 9 listopada 2012 r. Bieg terminu przedawnienia dla tegoż pozwanego rozpoczyna się od 27 maja 1990 r. i na mocy art. 442 § 1 k.c. termin przedawnienia upłynął z dniem 27 maja 2000 r., a więc jeszcze przed wydaniem przez Prezydenta (...) W. ostatecznej decyzji odmownej, a zatem przed ostatecznym ukształtowaniem się szkody. Oczywiście jest, że przepis art. 442 § 2 k.c. został uchylony na mocy art. 1 ust. 1 ustawy z 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 80, poz. 538). Zgodnie z art. 2 tej ustawy, art. 442⁽¹⁾ k.c. stosuje się jedynie do roszczeń nieprzedawnionych w dniu jej wejścia w życie, tj. w dniu 10 sierpnia 2007 r.

Sąd Okręgowy w pełni akceptuje to, że roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę, bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła (tak już Sąd Najwyższy w uchwale pełnego Składu Izby Cywilnej z 17 lutego 2006 r. III CZP 84/05 dokonując wykładni art. 422 § 1 k.c.), tak jak i akceptuje utrwalony w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, iż przy zaniechaniu mającym charakter ciągle zdarzenie wyrządzające szkodę w rozumieniu art. 442¹ § 1 k.c. (poprzednio art. 442 § 2 k.c.), od którego należy liczyć 10-letni termin przedawnienia trwa aż do chwili, gdy stan takiego bezprawnego zaniechania ustał. Nie dotyczy to jednak pozwanego Skarbu Państwa w świetle ustalonego stanu faktycznego w tej konkretnej sprawie. Od 27 maja 1990 r. Skarb Państwa nie miał w zakresie swoich obowiązków załatwienia wniosku dekretem I. W., a więc nie dopuścił się od tej daty czynu zabronionego (bezczywności).

Sąd Okręgowy oczywiście zbadał także, czy podniesienie przez tegoż pozwanego zarzutu przedawnienia stanowi nadużycie prawa podmiotowego (art. 5 k.c.). Zdaniem Sądu takie okoliczności jak ustalenie kręgu spadkobierców po I. W. (pierwsze kroki w 2001 r.), ponowienie wniosku dekretem w roku 2011, pozwały na przyjęcie, że Skarb Państwa nie naruszył zasady współzycia społecznego powołując się na instytucję przedawnienia roszczenia. Należy bowiem zważyć, że aktywność powódki (i pozostałych spadkobierców pierwotnego właściciela nieruchomości (...)) ujawniła się już po przedawnieniu roszczenia odszkodowawczego w stosunku do Skarbu Państwa, a sama powódka nie podniosła żadnych okoliczności usprawiedliwiających tak późną aktywność w dochodzeniu swoich praw.

Mając powyższe na uwadze Sąd oddalił powództwo także w stosunku do Skarbu Państwa (nie zajmując stanowiska co do innych zarzutów podniesionych przez tegoż pozwanego w odpowiedzi na pozew).

Już zupełnie na marginesie należy podnieść, że gdyby nie zarzut przedawnienia, to żądanie powódki w stosunku do tegoż pozwanego należałoby oddalić także w przyczyn omówionych w stosunku do pozwanego (...) W., z tą różnicą,

że do 26 maja 1990 r. (do tej daty odpowiada Skarb Państwa za zaniechanie rozpoznania wniosku dekretowego) obligatoryjnym obowiązkiem powódki było wykazanie winy funkcjonariusza w świetle obowiązującego wtedy przepisu art. 418 k.c.

O kosztach zastępstwa procesowego Sąd postanowił w pkt. II wyroku na podstawie art. 98 k.p.c. Wynagrodzenie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa jako ustawowego zastępcy procesowego Skarbu Państwa znajduje swą podstawę prawną w treści art. 11 ust. 3 ustawy z 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. 169, poz. 1417 ze zm.) w zw. z art. 99 k.p.c. i z § 6 ust. 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 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, poz. 461 j.t.) i wynosi 7.200 zł. Natomiast zasądzając koszty zastępstwa procesowego (...) W. Sąd miał na uwadze stawkę wymienioną w § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).