

*Sygn. akt I ACa 1969/16*

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 8 marca 2018 r.**

**Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:**

Przewodniczący: SSA Roman Dziczek (spr.)

Sędziowie: SA Dorota Markiewicz

SO (del.) Dagmara Olczak - Dąbrowska

Protokolant: Iwona Wojcieszka

po rozpoznaniu 22 lutego 2018 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa M. K.

przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi (...) W. i Wojewodzie (...) oraz (...) W.

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 18 maja 2016 r., sygn. akt I C 1249/15

**I. oddala apelację;**

**II. zasądza od M. K. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz na rzecz (...) W. kwoty po 10 800 zł (dziesięć tysięcy osiemset złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.**

SSO (del.) Dagmara Olczak – Dąbrowska SSA Roman Dziczek SSA Dorota Markiewicz

Sygn. akt I ACa 1969/16

## UZASADNIENIE

Pozwem z 3 listopada 2015 r. M. K. wniosła o zasądzenie solidarnie od Skarbu Państwa, w imieniu którego działają Wojewoda (...) oraz Prezydent (...) 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 m.st. Warszawy (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.

W odpowiedzi na pozew pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta (...) W. oraz Wojewodę (...) 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 wywłaszczenia oraz wygaśnięcie roszczenia na podstawie art. 6 ustawy odpowiedzialności państwa... z 1956 r. Podkreśliła także między innymi, że roszczenie powódki powinno być rozpatrywane w oparciu o przepis 417<sup>(1)</sup> § 3 k.c., bowiem jest to przepis szczególny w stosunku do uregulowania ujętego w art. 417 § 1 k.c. W świetle tegoż przepisu szczególnego powódka nie legitymuje się orzeczeniem, które w sposób wymagany przepisami prawa stwierdzałyby bezczynność Skarbu Państwa, a powódka nie dysponuje prejudykatem umożliwiającym dochodzenie roszczenia z tytułu bezprawnego niewydania decyzji administracyjnej w okresie 1948-2012. Skarb Państwa podniósł także, 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..

W odpowiedzi na pozew pozwane (...) W. wniosło także o oddalenie powództwa w całości z zasądzeniem kosztów postępowania, 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 właściwym przepisem jest przede wszystkim art. 417<sup>1</sup> § 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 zostałoby 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 grunt nieruchomości hipotecznej (...)P. został przeznaczony na cele publiczne. Podniosła także fakt, iż dopiero od 27 maja 1990 r. można przypisać jej odpowiedzialność za bezczynność w rozpatrywaniu wniosku dekretowego, ale jej zdaniem 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 w początkiem 2011 r. Podmiot ten także zakwestionował legitymację czynną powódki.

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

Wyrokiem z dnia 18 maja 2016 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo w całości; zasądził od M. K. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa i (...) W. kwoty po 7200 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, a nieuiszczoną w części opłatę od pozwu przejął na rachunek Skarbu Państwa.

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 do przedmiotowej nieruchomości, zgodnie z zapisem art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) Warszawy (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. 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<sup>(2)</sup> objęty 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 (...) 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 Gdańsku 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. (2), S. W. po 3/32 każde z nich. W dniu 19 grudnia 1980 r. zmarła A. W.. Tym samym postanowieniem Sądu Rejonowego w Gdańsku 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 Gdańsku – 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 1980 r. (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 Dzielnicy 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. ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu o powierzchni 924 m<sup>(2)</sup>, 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 użytkowania wieczystego gruntu z pozostawieniem na tym gruncie części budynku stanowiącego własność właściciela gruntu (k. 36-40).

Powyższy stan faktyczny Sąd pierwszej instancji ustalił w oparciu o powołane wyżej dokumenty, których autentyczności nikt nie kwestionował, a Sąd dał im wiarę w całości.

Sąd 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 (...)) 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<sup>(2)</sup> 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<sup>(2)</sup> 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<sup>(2)</sup> 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 (...) (...) 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 Okręgowy miał na uwadze, iż zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwalał na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy z przyczyn podanych poniżej.

Sąd Okręgowy w tym stanie faktycznym uznał, że roszczenie wobec obu pozwanych nie jest zasadne.

Odnosząc się w pierwszym rzędzie do zarzuty pozwanych braku pełnej legitymacji czynnej powódki M. K. w dochodzeniu roszczenia objętego sporem, Sąd pierwszej instancji wskazał, iż oczywistym jest, że w części ułamkowej (1/8) wynikającej z dziedziczenia powódka M. K. ma legitymację czynną. Zarazem - zdaniem Sądu Okręgowego - powódka ma pełną legitymację czynną w dochodzeniu roszczenia, a to z uwagi na skutek prawny umów, które zawarła z pozostałymi spadkobiercami po I. W. i A. W.. Umowy zlecenia i umowy rozporządzające - przelew 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 Wojewoda (...) oraz Prezydent (...) 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 1990r. 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 należało 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. 417<sup>1</sup> i 417<sup>2</sup>. 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. 417<sup>1</sup> § 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. 417<sup>1</sup> 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. 417<sup>1</sup> k.c. oraz w przepisach, o których mowa w art. 421 k.c. Unormowania zawarte w poszczególnych paragrafach art. 417<sup>1</sup> 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. 417<sup>1</sup> § 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 Ciepla, 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<sup>1</sup> § 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. 420<sup>1</sup> i 420<sup>2</sup>]) 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. 420<sup>(1)</sup> 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 dekretowego. 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.) byłoby pozytywne, tj. zapadłaby decyzja o ustanowieniu użytkowania wieczystego do gruntu objętego wnioskiem dekretowym, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, iż faktyczne zagospodarowanie terenu dekretowego miało miejsce w czasie, gdy obowiązek rozpatrzenia wniosku dekretowego 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 dekretowego podjęli w 2011 r. – ich ówczesny pełnomocnik złożył wniosek zatytułowany „ponowienie wniosku dekretowego”, wskazując spadkobierców po I. W., których ustalania rozpoczęto 2001 r. Zdaniem Sądu Okręgowego w okresie możliwym do rozpatrzenia wniosku dekretowego przez Miasto W. (to jest po uzyskaniu wiedzy o spadkobiercach po I. W.) zapadłaby identyczna decyzja odmowna.

Reasumując: żądanie powódki w stosunku do (...) W. podlegały oddaleniu.

Powództwo w stosunku do Skarbu Państwa Sąd także oddalił przede wszystkim z uwagi na fakt podniesionego zarzutu przedawnienia.

W przypadku gruntu nieskomunalizowanego Skarb Państwa odpowiada za zaniechanie wydania decyzji dekretowej do daty ostatecznego rozpoznania wniosku dekretowego. Od tego momentu rozpoczyna się bieg przedawnienia dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za zaniechanie rozpoznania wniosku dekretowego w odpowiednim czasie. Inaczej się to kształtuje w sytuacji gruntu skomunalizowanego na mocy wskazanej powyżej ustawy samorządowej z 1990 r. Obowiązek załatwienia wniosku dekretowego 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 dekretowej 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 2007r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 80, poz. 538). Zgodnie z art. 2 tej ustawy, art. 442<sup>1</sup> 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 zaakceptował 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 ciągły zdarzenie wyrządzające szkodę w rozumieniu art. 442<sup>1</sup> § 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 dekretowego I. W., a więc nie dopuścił się od tej daty czynu zabronionego (bezczyności).

Sąd Okręgowy zbadał także, czy podniesienie przez tegoż pozwanego zarzutu przedawnienia stanowi nadużycie prawa podmiotowego (art. 5 k.c.). Zdaniem Sądu takie okoliczności jak ustalanie kręgu spadkobierców po I. W. (pierwsze kroki w 2001 r.), ponowienie wniosku dekretowego 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 na marginesie podniósł, 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 Prokuratorii 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 Prokuratorii 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.).

Z tym rozstrzygnięciem nie zgodziła się powódka, która wniosła apelację.

Zaskarżyła wyrok w punktach pierwszym i drugim zarzucając Sądowi pierwszej instancji:

- naruszenie prawa materialnego: art. 442 § 1 k.c. w zw. z art. 120 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego, w zw. z art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. i art. 124 § 1 i 2 k.c.; art. 441 § 1 k.c. w zw. z art. 442<sup>(1)</sup> § 1 k.c. i art. 120 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c.; art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1692 – dalej „nowela czerwcowa do k.c.”) w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego i w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c. i wadliwe uznanie, że przepisy art. 26 i art. 31 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym miały zastosowanie jako konieczna przesłanka dochodzenia odszkodowania; art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. w zw. z art. 5 noweli czerwcowej do k.c. w zw. z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c. poprzez uznanie, że miał dodatkowo zastosowanie art. 417<sup>(1)</sup> § 3 k.c., a tym samym wadliwe zastosowanie także art. 149 § 1 i art. 154 § 4 i 5 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej – p.p.s.a.); art. 417 k.c. w zw. z art. 418 k.c. w zw. z art. 420<sup>(1)</sup> k.c. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 27 grudnia 1996 r. do 17 października 1997 r.) w zw. z art. 6 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji RP w zw. z art. 64 Konstytucji RP; art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu warszawskiego w zw. z art. 417 § 1 k.c.;

- nierozpoznanie istoty sprawy z uwagi na uwzględnienie zarzutu przedawnienia;

- naruszenie art. 102 k.p.c. i art. 98 § 1 k.p.c.

a odnośnie żądania ewentualnego:

- naruszenie art. 471 k.c. w zw. z art. 77 § 1 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu dodatkowego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności,

Na podstawie art. 380 k.p.c. w zw. z art. 240 § 1 k.p.c. w zw. z art. 381 k.p.c. i art. 382 k.p.c. oraz art. 278 § 1 k.p.c. i art. 217 § 2 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. z art. 208 § 1 pkt 5 k.p.c. wniosła o rozpoznanie niezaskarżalnych postanowień dowodowych Sądu Okręgowego w zakresie wskazanym w apelacji.

Wniosła o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja nie jest zasadna.

I. Sąd drugiej instancji podziela ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, których apelacja nie podważała i przyjmuje je za podstawę swego rozstrzygnięcia. Podziela także ocenę prawną, w szczególności co do tego, że roszczenie powódki wobec Skarbu Państwa jest przedawnione, a wobec (...) W. pozostaje w luźnym związku przyczynowym albowiem czas trwania postępowania administracyjnego przed właściwym organem miasta, nie miał wpływu na sposób rozpoznania wniosku dekretowego.

Sąd Apelacyjny w związku z podniesionymi zarzutami apelacyjnymi dokonuje jednak pewnej korekty prawnej oraz doprecyzowania okoliczności faktycznych w kontekście właściwej subsumpcji.

II. W sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym konieczne jest, by powód wskazał na szkodę, którą poniósł oraz pozostające z nią w adekwatnym związku przyczynowym zdarzenie będące jej źródłem. Zdarzenie to musi być działaniem lub zaniechaniem pozwanego albo osób, za które pozwany odpowiada, dającym się zakwalifikować jako bezprawne, a czasami także - w zależności od podstawy odpowiedzialności - jako zawinione.

Sąd Okręgowy trafnie zauważył, że zdarzeniem szkodzącym mogła być w realiach sprawy beczynność Skarbu Państwa w okresie poprzedzającym budowę szkoły na działce nr (...), co ostatecznie dokonało się w 1958 -59 r. Z ustalonego bowiem 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 dekretowego. Od tegoż roku aż do dzisiaj – nieprzerwanie - mieści się tam szkoła (obecnie Gimnazjum (...)) z Oddziałami Integracyjnymi).

Rozpoznanie wniosku poprzednika prawnego powódki po 1959 r., z uwagi na zmianę przeznaczenia gruntu w planie zagospodarowania, nie mogłoby prowadzić do jego uwzględnienia. O spełnieniu bowiem przesłanki z art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach (...) decyduje plan z chwili rozpoznania wniosku (por. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 26 listopada 2008 r., I OPS 5/8, ONSA i WSA 2009, nr 2, poz. 18).

Niezależnie zatem, czy decyzja w sprawie wniosku złożonego przez poprzedników prawnych powodów została podjęta po 1959 r., czy dopiero w 2014 r., byłaby ona taka sama. Istotne znaczenie dla oceny związku przyczynowego między szkodą, której naprawiania dochodzi powódka, a beczynnością organów administracji, ma tylko okres sprzed chwili wybudowania budynku szkoły i przeznaczenia gruntu na cele oświatowej. Był to cel publiczny zarówno w rozumieniu obecnego art. 6 ust. 6 u.g.n. (co stwierdziła przywoływana decyzja dekretowa), jak i tym bardziej art. 7 ust. 2 dekretu w związku z zabudowaniem (zrealizowanym i funkcjonującym) jako cel publiczny – szkołą zbudowaną i prowadzoną przez podmiot publiczny od czasu wybudowania do chwili obecnej.

To po pierwsze.

Po drugie – o skutku tożsamym – odmowa nastąpiłaby także dlatego, że budynek szkoły wybudowany w 1959 r. i posadowiony na działce nr (...), 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. Stwierdził to Prezydent (...) W. w uzasadnieniu odmownej decyzji z 23 października 2014 r. (s. 36 i nast.) odwołując się do art. 31 u.g.n. oraz wyroku WSA w Warszawie z dnia 1 lipca 2010 r., I SA/Wa 731/10. Przepis ten miał swój odpowiednik w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r. (art. 19 i 20), a nadto odsyłał do k.c., w szczególności do jego art. 235. Tym samym, poczynszy od wejścia w życie k.c. (1 stycznia 1965 r.), a w zasadzie od wejścia w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (t.j. Dz. U. z 1969 r. nr 22, poz. 159 ze z zm.; uchylona), taka zabudowa uniemożliwiała ustanowienie użytkownika wieczystego.

Stąd w przypadku (...) W. brak jakiegokolwiek adekwatnego związku przyczynowego między zaniechaniem rozpoznania wniosku o oddanie nieruchomości we własność czasową (użytkowanie wieczyste) w okresie od 27 maja 1990 r. do października 2014 r. Niewątpliwe bowiem opóźnienie w załatwieniu przez (...) W. wniosku właścicieli działki nie wpłynęło na sposób rozstrzygnięcia o nim, a tym samym nie spowodowało szkody powódki.

Wbrew wywodom apelacji, reaktywowanie samorządu terytorialnego ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95), nie skutkowało tym, że samorząd terytorialny powstały w 1990 r. jest kontynuatorem i następcą prawnym samorządu zlikwidowanego w 1950 r., ani także nie odpowiada za szkody powstałe pod rządami jednolitej własności państwowej, tj. za bezczynność Skarbu Państwa sprzed 27 maja 1990 r. . W uchwale przyjętej w dniu 7 grudnia 2006 r. (III CZP 99/06) w składzie siedmioosobowym Sąd Najwyższy stwierdził, że Skarb Państwa posiada bierną legitymację w pozwie o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej decyzją administracyjną wydaną przed dniem 27 maja 1990 roku, nawet jeśli decyzja ta została uchylona lub uznana za nieważną po tej dacie.

Powyższe należy odnieść także do zaniechań Skarbu Państwa z czasu poprzedzającego powołanie gmin i związanej z tym odpowiedzialności odszkodowawczej.

Z tych też względów pozwany (...) W. mogło odpowiadać tylko za czyn własny, tj. za zwłokę w rozpoznaniu wniosku dekretowego trwającą od 27 maja 1990 r. do października 2014 r. Tak zakreślona jednak czasowo bezczynność tego pozwanego nie pozostaje w normalnym związku przyczynowym ze szkodą, naprawienia której dochodzi powódka (art. 361 k.c.). Notabene, jak trafnie zauważa Sąd Okręgowy, dla odpowiedzialności miasta wymagane były dodatkowe przesłanki o charakterze prejudycjalnym.

Odnośnie zaś do pozwanego Skarbu Państwa, Sąd Okręgowy trafnie uznał, że uzasadniony był zarzut przedawnienia.

III. Skarb Państwa był właściwy do rozpoznania wniosków właścicieli nieruchomości (...) o ustanowienie prawa własności czasowej na podstawie dekretu o gruntach (...), poczynszy od 13 kwietnia 1950 r. (data likwidacji samorządu terytorialnego i powstania w jego miejsce rad narodowych jako terenowych organów jednolitej władzy państwowej) do 27 maja 1990 r. W tym też okresie pozwany pozostawał w zwłoce (z zastrzeżeniem dalszych uwag w pkt IV) odnośnie do rozpoznania wniosku poprzednika prawnego powódki, a ta ocena dotyczy okresu, w którym przy niezwłocznym rozpatrzeniu wniosku mógłby on ewentualnie być uwzględniony, tj. do czasu wybudowania budynku szkoły, a następnie (od 1961), objęcia tego terenu także planistycznym przeznaczeniem na cele oświatowe.

Zwłoka Skarbu Państwa w rozpoznaniu wniosku w tym terminie rodziła dla poprzednika prawnego powódki niekorzystne skutki prawne, bowiem nie uzyskał on prawa własności czasowej gruntu przy ul. (...).

Zgodnie z art. 417 § 1 k.c. w pierwotnym brzmieniu, Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Zwłoka organu, któremu powierzono wykonywanie władzy publicznej w załatwieniu sprawy w ustawowym terminie, może uzasadniać odpowiedzialność za szkodę spowodowaną przekroczeniem terminu. Jeżeli bowiem przepisy proceduralne wskazują terminy, w których określona sprawa powinna zostać rozpatrzona, to niedochowanie tego terminu może wyrzucić skutek w postaci „wwiązania się” strony postępowania administracyjnego ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, której zlecono wykonywanie zadań administracji publicznej, w

stosunek cywilnoprawny (por. uchwała Sądu Najwyższego z 28 września 1990 r., III CZP 33/90, OSNC 1991, nr 1, 1117594, poz. 3).

W niniejszej sprawie zaniechanie pozwanego Skarbu Państwa w rozpoznaniu wniosku dekretowego ustało 27 maja 1990 r. i od tej chwili rozpoczął bieg 10-letni termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych powodów, dochodzonych na podstawie art. 417 k.c., a zatem upłynął on najpóźniej 27 maja 2000 r., a podlegał ocenie na podstawie art. 442 § 1 k.c.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 września 2006 r., SK 14/05 (OTKA 2006, nr 8, poz. 97) nie uchylił art. 442 KC, lecz odroczył termin utraty jego mocy obowiązującej. Ustawą z 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 80, poz. 538) przepis ten został zastąpiony przez art. 442<sup>1</sup> KC, a miało to miejsce jeszcze przed wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 września 2006 r., SK 14/05. Art. 2 ustawy z 16 lutego 2007 r. stanowi, że art. 442<sup>1</sup> k.c. stosuje się jedynie do roszczeń nieprzedawnionych w dniu jej wejścia w życie, tj. 10 sierpnia 2007 r. (por. wyrok Sądu Najwyższego z 26 sierpnia 2009 r., I CSK 33/09).

Do art. 442 § 1 KC. odnosi się uchwała pełnego składu Izby Cywilnej z 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05 (OSNC 2006, nr 7-8, poz. 114), stwierdzająca, że roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę (art. 442 § 1 zdanie drugie KC), bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła.

IV. Decyzje wydawane na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach (...) nie mają charakteru deklaratywnego, gdyż nie stanowią wiążącego potwierdzenia uprawnienia przyznanego konkretnemu podmiotowi na mocy ustawy. Skoro ustawodawca zdecydował o konieczności rozstrzygnięcia aktem administracyjnym w postępowaniu, do przeprowadzenia którego upoważnione zostały organy administracji publicznej o uprawnieniach przyznawanych byłym właścicielom do gruntu objętego działaniem dekretu o gruntach (...), to nie jest możliwe powoływanie się przez nich w obrocie prawnym na te prawa i obowiązki, które dopiero przyzna im decyzja przed jej wydaniem (por. wyrok Sądu Najwyższego z 16 maja 2002 r., IV CKN 1071/00, Biul. SN 2003, nr 1, s. 9, z zastrzeżeniem, że odnosi się on do decyzji uznawanych za deklaratywne).

Art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach (...) stanowi, że przesłanką uwzględnienia wniosku złożonego przez poprzedniego właściciela jest stwierdzenie, że „korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania”. Do oceny powyższej przesłanki, zwłaszcza, że w art. 7 ust. 5 dekretu o gruntach (...) mowa jest nadto o „nieprzyznaniu z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy”, powołane zostały organy administracji publicznej, a nie sąd powszechny.

Sąd, po kilkudziesięciu latach od daty, w której strona spodziewała się uzyskać rozstrzygnięcie na drodze administracyjnej, ale go nie uzyskała, nie może co do zasady prognozować, jaką treść miałyby niewydana wówczas decyzja. Musiałby w istocie wkraczać w kompetencje zastrzeżone dla organu administracji i projektować prawidłowe rozstrzygnięcia w stanie faktycznym i prawnym sprzed lat. Gdy ma się natomiast tym zająć, musi albo bazować na ustaleniu powszechnej praktyki z pewnego okresu, albo odwoływać się do treści zapadłej po latach decyzji dekretowej.

Powszechna praktyka w odniesieniu do spraw wszczynanych na podstawie dekretu o gruntach (...) polegała na odmawianiu uwzględnienia wniosków o oddanie nieruchomości w wieczystą dzierżawę (na własność czasową, a jeszcze później – użytkowanie wieczyste). Powódka nie wskazała żadnych okoliczności, które przemawiałyby za tym, że do 1958 mogłaby liczyć (jej poprzednik prawny) na pozytywne rozpoznanie wniosku.

Termin, w którym ten wniosek powinien być załatwiony powódka oznaczała m.in. (choć tego gruntownie nie uzasadniła) na podstawie art. 68 ust. 4 rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.). Terminy załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym, jakkolwiek określone dość ściśle, są liczone w specyficzny sposób, gdyż nie wlicza się do nich pewnych okresów, o czym na gruncie rozporządzenia z 1928 r. wyraźnie stanowił art. 69 (a aktualnie stanowi o tym art. 35 § 5 KPA). Do terminów załatwienia spraw nie podlegały zaliczeniu terminy specjalne, przewidziane w poszczególnych przepisach prawnych dla dopełnienia warunków, przez te przepisy wymaganych, okresy zwłoki, spowodowane bądź wyraźną winą osób interesowanych, bądź okolicznościami, niezależnymi od władzy decydującej oraz okresy zawieszenia postępowania. W większości przypadków terminu, w którym powinna być załatwiona konkretna sprawa administracyjna nie można oznaczyć mechanicznie, po dodaniu trzech miesięcy do daty, w której zarejestrowano wniosek strony o wszczęcie postępowania w sprawie, jak uczynili to powodowie w niniejszej sprawie.

Reasumując ten wątek, wbrew stanowisku powódki, wskazanie samej tylko daty złożenia wniosku na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu (...), bez przedstawienia szczegółowych danych o przebiegu postępowania w sprawie wszczętej na jego podstawie, nie wystarczy do oznaczenia momentu, w którym postępowanie wszczęte tym wnioskiem powinno się zakończyć.

Niemniej, co ustalił Sąd Okręgowy, wnioskodawca dekretowy zmarł w 1969 r., a „ponowiony” wniosek został skierowany do Prezydenta (...) W. dopiero w 2011 i w tym też czasie dopiero doszło do uzupełniającego zakończenia postępowań spadkowych dla wykazania następstwa prawnego po zmarłym wnioskodawcy dekretowym.

W czasie życia I. W., nie skorzystał on ze środków zwalczania przewlekłości postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie ich wniosku, co pozwoliłoby usunąć skutki naruszenia prawa, o ile do takiego doszło w postępowaniu prowadzonym z jego udziałem. Nadto, z chwilą rozpoczęcia budowy budynku szkoły poprzedni właściciel nie mógł liczyć na uzyskanie użytkowania wieczystego gruntu o przeznaczeniu pod budownictwo mieszkaniowe.

V. O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy przy wykonywaniu powierzonej im czynności można było mówić dopiero w okresie od 28 listopada 1956 r., to jest z chwilą wejścia w życie ustawy z 15 listopada 1956 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 243), tj. 28 listopada 1956 r. Na gruncie obowiązującego poprzednio art. 145 k.z. przyjmowano powszechnie, że przepisy kodeksu zobowiązań nie mają zastosowania do oceny przypadków, gdy szkoda wynikła z czynności mających charakter aktów władzy, co dotyczyło także działań procesowych organów administracji publicznej podejmowanych w celu wydania aktu władzy.

Z art. 6 ustawy z 15 listopada 1956 r. wynikało, że jeżeli według dotychczasowych przepisów państwo nie ponosiło odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przed dniem wejścia w życie tej ustawy, to poszkodowany mógł dochodzić od niego wynagrodzenia szkody nie później niż w ciągu roku od dnia jej wejścia w życie. Termin, o którym tu mowa miał charakter materialnoprawny, prekluzyjny, a jego upływ wykluczał możliwość skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego mającego doprowadzić do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariuszy publicznych. Termin ten miał zastosowanie także do oceny skutków stanów faktycznych rozciągniętych w czasie, w takim zakresie, w jakim mogły być rozpatrywane jako źródło szkody.

O ile na rzecz poprzednika prawnego powódki powstały roszczenia odszkodowawcze w związku z zaniechaniem administracyjnym, to powinny być one dochodzone w terminie oznaczonym w art. 6 ustawy z 15 listopada 1956 r., tj. w terminie rocznym.

Przepis ten zachował aktualność (nadal obowiązuje).

Art. 6 ust. 1 tej ustawy stworzył możliwość dochodzenia roszczeń o naprawienie szkód, jeżeli według dotychczasowych obowiązujących przepisów Państwo nie ponosiło odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego. Przepis ten, stanowiący wyjątek od zasady *lex retro non agit*, obowiązuje nadal (art. VII pkt 4 przep. wpr. k.c.). Poprawił on sytuację prawną poszkodowanych, ponieważ poprzednio jakiejkolwiek roszczenia odszkodowawcze tego rodzaju im nie przysługiwały. Zawarty w tym przepisie termin jednego roku od dnia wejścia ustawy w życie do dochodzenia tych roszczeń jest terminem prekluzyjnym, a nie terminem przedawnienia. Termin ten, mógł ulec przekształceniu w termin przedawnienia, ale mogło to nastąpić dopiero od dnia wejścia w życie Kodeksu cywilnego, to jest od dnia 1 stycznia 1965 r. (art. XIII przep. wpr. k.c.).

W świetle art. 121 pkt 4 k.c. i na jego kanwie, w nadzwyczajnych wypadkach bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu (poprzednio art. 277 pkt 4 k.z. i art. 109 pkt 4 Przepisów ogólnych prawa cywilnego, Dz. U. z 1950 r. Nr 34, poz. 311), dalej: "p.o.p.c.", miało zastosowanie zgodnie z art. 116 p.o.p.c. także do terminów zawitych, jeżeli niemożność dochodzenia roszczenia przed sądami polskimi była wywołana zawieszeniem wymiaru sprawiedliwości lub siłą wyższą. Wprawdzie aktualnie obowiązujące unormowanie nie wymienia zawieszenia wymiaru sprawiedliwości jako odrębnej przesłanki zawieszenia biegu przedawnienia, ale w istocie treść tego przepisu

jest taka sama jak poprzednich regulacji, ponieważ w pojęciu siły wyższej mieści się także zawieszenie wymiaru sprawiedliwości.

Można przyjąć, w realiach państwa komunistycznego, że dopiero z końcem 1989 r., po przemianach ustrojowych, tj. od 1 stycznia 1990 r., można było skorzystać z możliwości tkwiących w tym przepisie. Ma to ten skutek, że najpóźniej z końcem 1990 r. roszczenie odszkodowawcze następców prawnych dotychczasowego właściciela za bezczynność trwającą do 28 listopada 1956 r., uległo przedawnieniu.

W judykaturze w zasadzie jednolicie przyjmuje się, że w przypadku zbrodni stalinowskich, popełnionych przez funkcjonariuszy Państwa, których sprawcy pozostali bezkarni, bieg przedawnienia roszczeń odszkodowawczych w stosunku do Skarbu Państwa nie rozpoczął się do czasu zmiany ustroju w 1989 r. (por. uchwałę Sądu Najwyższego, III CZP 76/96 i wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 1997 r., II CKN 78/96 i z dnia 23 września 1998 r., niepublikowane oraz z dnia 29 listopada 2001 r., V CKN 1725/00, OSNC 2002, nr 9, poz. 114). Problem w stosunku do innych roszczeń, w tym dochodzonych przez powódkę, jest natomiast skomplikowany i to z dwóch względów. Po pierwsze ideą, która uzasadnia instytucję przedawnienia jest brak możliwości ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy po upływie dłuższego okresu czasu od zaistnienia zdarzeń, które go spowodowały. Po wtóre, omawiana przeszkoda uniemożliwiająca rozpoczęcie lub powodująca zawieszenie biegu przedawnienia to przeszkoda o charakterze powszechnym. Chwilę jej rozpoczęcia i ustania określają okoliczności, które istnieją obiektywnie, niezależnie od zachowania się strony, którą przeszkoda ta objęła. W szczególności dla określenia chwili jej ustania nie ma znaczenia, kiedy strona podjęła stosowne działanie. Istotne znaczenie ma to, kiedy powszechne oddziaływanie przeszkody ustało i strona mogła to działanie podjąć (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2002 r., IV CKN 1697/00, niepublik.). Można przyjąć, że do końca trwania PRL-u, praktyka nierozpoznawania wniosków lub ich odmowy a limine była powszechna, a brakowało środków nadzorczych i ochrony sądowej. To ustało dopiero z końcem 1989 r.

Poza powyższym zastrzeżeniem, do roszczeń o naprawienie szkód powstałych po dniu 28 listopada 1956 r. do czasu wybudowania budynku szkoły (1958 – 59) i objęcia planem oświatowym (1961), miał zastosowanie trzyletni termin przedawnienia od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia, z tym jednakże ograniczeniem, że nie mógł to być termin dłuższy niż dziesięć lat od dnia w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę (art. 283 § 1 k.z. i 442 § 1 k.c. w brzmieniu pierwotnym).

Reasumując powyższe rozważania, stwierdzić należy, że roszczenia powódki powstałe przed dniem 28 listopada 1956 r., uległy przedawnieniu w terminie 1 roku począwszy od dnia 1 stycznia 1990 r. Z kolei, roszczenia o naprawienie szkód powstałych po dniu 28 listopada 1956 r. ulegały przedawnieniu przy zastosowaniu trzyletniego terminu ich przedawnienia od dnia w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia, z tym jednakże ograniczeniem, że nie mógł to być termin dłuższy niż dziesięć lat od dnia w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę (art. 283 § 1 k.z. i 442 § 1 k.c.). W rezultacie, roszczenia powódki uległy przedawnieniu najpóźniej z upływem 10-letniego terminu przedawnienia liczonego począwszy od dnia 1 stycznia 1990 r.

(por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2006 r., IV CSK 120/06, LEX nr 381111).

Z kolei w okresie pomiędzy 1 stycznia 1965 r. a 1 września 2004 r. podstawą roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez wykonywanie władzy publicznej mogły być wyłącznie art. 417 i 418 KC, odnoszące się do władczych działań administracji, w tym czynności podejmowanych w toku postępowania prowadzącego do wydania decyzji administracyjnej oraz do działania polegającego na wydaniu decyzji administracyjnej. Niezachowanie terminów załatwienia sprawy administracyjnej mogło w tym okresie rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą opartą na art. 417 KC (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 28 września 1990 r., III CZP 33/90, OSNC 1991, nr 1, poz. 3).

W okolicznościach niniejszej sprawy nie ma jednak wątpliwości co do tego, że niezłażwienie w okresie od 1 stycznia 1965 r. do 1 września 2004 r. wniosku poprzednika prawnego powódki złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach (...), nie pozostaje w związku z wywodzoną szkodą.

Niezależnie od tego, o czym już wspomniano, trzeba rozgraniczyć stan prawny obowiązujący od 27 maja 1990 r. i wcześniej.

Wprawdzie działania władzy publicznej trzeba oceniać z uwzględnieniem zasady ciągłości urzędu, to jednak sposób powołania jednostek samorządu terytorialnego w związku z reformą ustrojową państwa przeprowadzoną z mocą od 27 maja 1990 r. oraz zasady powierzenia im zadań i rozgraniczenia odpowiedzialności za ich wykonywanie pomiędzy samorządem a administracją rządową nie mogą być porównywane z działaniami państwa podjętymi w 1950 r., a skutkującymi zniesieniem samorządu terytorialnego z mocą od 13 kwietnia 1950 r.

O ile zniesienie samorządu terytorialnego od 13 kwietnia 1950 r. sprawiło, że w Skarbie Państwa należało upatrywać następcy struktur samorządowych, czego wymaga zasada ciągłości urzędu, to w powołanych od 27 maja 1990 r. jednostkach samorządu terytorialnego, działających obok Skarbu Państwa, nie można widzieć jego następcy odpowiadającego za skutki bezprawnych działań Skarbu Państwa, chyba że ustawodawca wyraźnie tak postanowi, a tego nie uczynił.

Z art. 36 ustawy z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191) nie wynika, żeby jednostki samorządu terytorialnego miały stać się następcą prawnym Skarbu Państwa w zakresie zobowiązań do naprawienia szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym funkcjonariuszy Skarbu Państwa.

Jeśli zaś chodzi o możliwość oparcia roszczenia o przepis art. 417 k.c., przypomnieć należy, że w orzecnictwie i doktrynie prawa cywilnego nie było pełnej zgodności w tym zakresie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 1999 roku, II KKN 201/98, OSN 1999/ 7-8/ 135, glosa T. Misuk-Jodłowskiej - Palestra 2000/4/282).

Mając jednak na uwadze stan prawny wynikający z przepisów regulujących postępowanie administracyjne wskazać należy, że istniał środek prawny umożliwiający dochodzenie naprawienia szkody związanej z przewlekłością postępowania administracyjnego. W okresie obowiązującym do dnia 1 stycznia 2004 r. wymagał on jednak do przeprowadzenia postępowania dwuetapowego. Na organach administracji publicznej ciążył obowiązek załatwiania spraw w oznaczonych terminach o charakterze instrukcyjnym (art. 35 k.p.a.), a na niezłatwienie sprawy we właściwym terminie służyło zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia (art. 37 § 1 k.p.a.). Niezależnie od pozytywnego lub negatywnego stanowiska zajętego przez organ wyższego stopnia strona mogła wnieść skargę na bezczynność organu i w sądowym postępowaniu ze skargi na bezczynność podważać stanowisko organu (por. art. 17 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Dz. U. z 1995 r., Nr 74, poz. 368 ze zm.). Dopiero w wypadku gdyby organ, którego bezczynności dotyczyło orzeczenie, nie wykonał tego orzeczenia Naczelny Sąd Administracyjny mógł wymierzyć temu organowi grzywnę (art. 31 ust. 1 ustawy o NSA), a osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania tego orzeczenia przysługiwało roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym (art. 31 ust. 4 ustawy o NSA).

Co do późniejszego okresu, od 1 września 2004 r., miał zastosowanie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. stanowiący podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną przez niewydanie decyzji, gdy obowiązek jej wydania przewiduje przepis prawa. Trwający po 1 września 2004 r., a kwalifikowany przez powódkę jako bezprawny, stan niezłatwienia w terminie wniosku jej poprzednika prawnego, złożonego zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu (...), nie pozostawał w jakimkolwiek związku z tą postacią szkody, której naprawienia powódka się domaga.

Art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. wymaga legitymowania się od dochodzącego roszczeń na jego podstawie uzyskany we właściwym postępowaniu stwierdzeniem niezgodności z prawem niewydania decyzji, a powódka takiego prejudykatu nie uzyskała.

VI. Z urzędu rozważając, czy powołanie się przez Skarb Państwa na przedawnienie, nie stanowiło naruszenia art. 5 k.c., Sąd Apelacyjny nie stwierdził takiego naruszenia.

Następcy prawni „ponowili” wniosek dekretowy w 2011 r. Wcześniejsza aktywność w tym zakresie – odnotowana – to rok 2010 i nic więcej.

Jakkolwiek kwestia reprivatyzacji (...) nie doczekała się rozwiązania ustawowego za sprawą zaniechań i blokad polityczno – prawnych, których tu nie ma potrzeby omawiać, niemniej w ramach procedur administracyjno - sądowych powódka (poprzednicy prawni wnioskodawcy dekretowego) nie podjęli przez 20 lat po zmianie ustrojowej żadnych działań; nie podjęli żadnych działań, które „usprawiedliwiłyby”, przez pryzmat dobrych obyczajów, zniweczenie zarzutu przedawnienia. A jest to roszczenie majątkowe, które co do zasady nie może i nie powinno być traktowane wyjątkowo i skutkować burzeniem porządku prawnego, którego jednym z zasadniczych gwarancji ładu jest przedawnienie.

VII. Przy takim odkodowaniu i ocenie prawnej, zbędne było już dalsze, szczegółowe odnoszenie się do zarzutów apelacji. Podobnie niezasadana była zmiana postanowień dowodowych. Apelacja, jako pozbawiona uzasadnionych podstaw, podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

Sąd Apelacyjny nie znalazł także podstaw do zastosowania w sprawie art. 102 k.p.c. w obu instancjach.

Sam fakt, że powódka była częściowo zwolniona od kosztów sądowych nie był dostateczny dla zastosowania tego przepisu. Ryzyko poniesienia kosztów procesu związane z poszukiwaniem odpowiedzialności odszkodowawczej wobec Skarbu Państwa i (...) W. za zaniechania związane z rozpoznaniem wniosku dekretowego, jest typowym ryzykiem objętym art. 98 k.p.c. Chodzi bowiem o szkodę majątkową w związku z utratą własności, a nie szczególny przypadek szkody na osobie. Wszystkie takie procesy są obarczone ryzykiem, które powinna ocenić strona, jak i reprezentujący ją pełnomocnik.

Z tych względów, także na podstawie art. 98 i art. 108 k.p.c. Sąd Apelacyjny orzekł o kosztach procesu w instancji odwoławczej, zasądzając wynagrodzenie (radcy prawnego i radcy Prokuraturii Generalnej RP) według stawek minimalnych obowiązujących w czasie wniesienia apelacji.

SSO (del. Dagmara Olczak – Dąbrowska SSA Roman Dżiczek SSA Dorota Markiewicz