Sygn. akt ***I C 1132/12***

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lipca 2017 r.

Sąd Okręgowy w W. I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący:	***SSO Alicja Fronczyk***
Protokolant:	sekr. sąd. Piotr Brodowski

po rozpoznaniu w dniu 05 lipca 2017 roku w W.

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

przeciwko ***(...) (...) (...) (...) W.***

o zapłatę

I. oddala powództwo;

II. zasądza od powódki I. M. na rzecz S. P. kwotę 7 200 zł (siedem tysięcy dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;

III. nie obciąża powódki I. M. kosztami sądowymi.

Sygn. akt I C 1132/12

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 19 grudnia 2012 roku skierowanym przeciwko (...) (...) powódka I. M. domagała się zasądzenia od pozwanego kwoty 1 611 000 zł. wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty oraz zasądzenia od pozwanego na rzecz powódki kosztów procesu. W uzasadnieniu powódka wskazała, że powyższej kwoty dochodzi tytułem naprawienia szkody poniesionej na skutek wydania z naruszeniem prawa decyzji administracyjnej W. (...) z dnia 23 grudnia 2009 roku nr (...) znak: (...), na mocy której stwierdzono nabycie z mocy prawa z dniem 05 grudnia 1990 roku przez Przedsiębiorstwo (...). H. W. prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego własność S. P. położonego w W., w D. P. w obrębie (...) (...). (...), oznaczonej jako działki ewid. nr (...) o pow. 0.1184 ha i nr (...) o pow. 0,1074 ha uregulowanego w KW nr (...), prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla W. M. w W., XV Wydział Ksiąg Wieczystych. Działka o nr ew. (...) za którą domaga się odszkodowania, wchodziła w skład przedwojennej nieruchomości (...) położonej w W. przy ul. (...) (róg ul. (...)), oznaczonej jako (...) KW (...) – o pow. 5 273,33 m2. W okresie przedwojennym była ona oznaczona nr (...), a w późniejszym okresie stanowiła część działki ew. nr (...), z której ją wydzielono jako działkę ew. nr (...). W dacie wejścia w życie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy właścicielem nieruchomości (...) położonej w W. przy ul. (...), oznaczonej jako „D. G. D. KW (...) o pow. 5 273,33 m2, był L. R. (1) – ojciec powódki. L. R. (1) w dniu 17 stycznia 1949 roku złożył w terminie wniosek w trybie art. 7 ust. 1 ww. dekretu z dnia 26 października 1945 r. o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości. Prezydium Rady Narodowej (...) W. orzeczeniem administracyjnym z dnia 28 lipca 1964 roku nr L.dz. (...) odmówiło L. R. (2) przyznania prawa własności czasowej do części gruntu ww. nieruchomości o pow. 2636,60 m2 położonej przy ul. (...) róg (...) – z uwagi na fakt, że na

podstawie planu zagospodarowania przestrzennego teren przeznaczony został pod budowę magazynów spedycyjnych C. (...) S.A., nie rozpoznało natomiast wniosku o przyznanie prawa własności czasowej w stosunku do pozostałej części nieruchomości w tym działki nr (...).

Powódka wskazała, że na skutek wydania przez W. (...) ww. decyzji Prezydent Miasta Stołecznego W. decyzją nr (...) z dnia 06 listopada 2012 roku znak: (...) (...), po rozpoznaniu wniosku L. R. (1) z dnia 17 stycznia 1949 roku o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) ozn. Jako (...) KW nr (...) rej. (...), odmówiono I. M. następczyni prawnej dawnego właściciela hipotecznego ustanowienia użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) ozn. jako (...) KW nr (...) rej. (...) (...), o pow. 1074 m2, stanowiącego obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z obr. (...), będącego własnością S. P.. Powódka wskazała, że wydanie decyzji W. (...) z naruszeniem prawa doprowadziło do powstania u niej szkody, w postaci braku możliwości uzyskania prawa wieczystego użytkowania działki nr (...) (k. 2 – 10).

Pozwany S. P. reprezentowany przez W. (...) w odpowiedzi na pozew z dnia 27 lutego 2013 roku wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym na rzecz S. P. kosztów zastępstwa procesowego. Pozwany zakwestionował roszczenie powódki co do zasady, jak i wysokości. Pozwany S. P. wskazał, że wobec wiązania przez powódkę szkody z decyzją z dnia 23 grudnia 2009 roku wydaną przez W. (...) należy przyjąć, że ewentualną podstawę prawną odpowiedzialności S. P. może stanowić art. $417^{(1)}$ § 2 k.c., stosownie do którego wymagane jest dysponowanie odpowiednim stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy stanowią inaczej. Przesłanką skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego od S. P. jest decyzja nadzorcza (prejudykat), który stwierdzałby że decyzja W. (...) jest niezgodna z prawem. Już zatem tylko z tej przyczyny brak jest podstaw do przyjęcia odpowiedzialności S. P.. Pozwany wskazał również, że powódka nie wykazała pozostałych przesłanek odpowiedzialności w postaci szkody oraz związku przyczynowego między wydaniem decyzji niezgodnej z prawem, a szkodą. Powódka nie podjęła nawet próby wykazania, że w wypadku, gdyby Wojewoda (...) nie wydał przedmiotowej decyzji, to uwzględniony zostałby wniosek dekretowy jej poprzednika prawnego i ustanowiłby na jej rzecz prawo użytkowania wieczystego nieruchomość gruntowej stanowiącej obecnie działkę ew. nr (...). Powódka nie wyczerpała drogi postępowania administracyjnego i również z tej przyczyny nie można twierdzić, że powstała w jej majątku jakakolwiek szkoda. Zdaniem pozwanego powódka winna wyczerpać wszystkie kolejne etapy postępowania przewidziane w art. 7 dekretu. Pozwany S. P. zakwestionował również wysokość dochodzonego roszczenia podnosząc, że żądana przez I. M. kwota nie znajduje odzwierciedlenia w realiach sprawy. Pozwany wskazał także, że brak jest podstaw do naliczania odsetek od dnia wniesienia pozwu (k. 65 – 71).

Pismem procesowym z dnia 19 kwietnia 2013 roku powódka przyznała, że podstawę żądania pozwu stanowi art. 417^{1} § 2 k.c., nie ulega zatem wątpliwości, że rozstrzygniecie Sądu może zapaść po uzyskaniu przez nią decyzji nadzorczej stwierdzającej, że decyzja W. (...) z 2009 roku jest nieważna lub że została wydana z naruszeniem prawa, w chwili obecnej postępowanie z przyczyn niezależnych od powódki nie zostało jeszcze zakończone (k. 81 – 86).

Postanowieniem z dnia 04 lipca 2013 roku Sąd Okręgowy w W. zawiesił postępowanie w sprawie do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy o sygn. (...) toczącej się przed Ministrem Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Zawieszenie postępowania nastąpiło z uwagi na prejudycjalny charakter dla niniejszej sprawy wyniku postępowania zainicjowanego przez powódkę wnioskiem z dnia 29 maja 2013 roku o ponowne rozpatrzenie sprawy i stwierdzenie nieważności decyzji lub stwierdzenie że decyzja ta zapadła z naruszeniem prawa W. (...) z dnia 23 grudnia 2009 roku nr (...) zapadłej z naruszeniem prawa (k. 122 – 123).

Postanowieniem z dnia (...) marca Sąd Okręgowy w W. podjął zawieszone postępowanie (k. 235).

Pismem procesowym z dnia 27 kwietnia 2017 roku powódka – I. M., zmodyfikowała powództwo domagając się odszkodowania za bezprawną trwającą 63 lata bezczynność organu administracji przejawiającą się zaniechaniem wydania jakiegokolwiek merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej wszczętej przez poprzednika prawnego powódki L. R. (1) na skutek złożenia przez niego wniosku w trybie art. 7 dekretu (...) co do działki o nr ewidencyjnym (...). S. P. nie uczynił zadość swoim obowiązkom i nie rozpoznał wniosku dekretowego poprzednika

prawnego strony powodowej od daty jego złożenia, tj. od dnia 17 stycznia 1949 roku do dnia 02 marca 2012 roku czyli przez 63 lata. Tymczasem, gdyby organ administracyjny rozstrzygnął wniosek dekretowy w przedmiotowej sprawie w rozsądnym terminie, to nie mógłby odmówić ustanowienia prawa własności czasowej, gdyż postanowienia obowiązującego w tym okresie planu zabudowy z 1931 roku dawały możliwości pogodzenia dalszego korzystania z nieruchomości przez dawnego właściciela z jej przeznaczeniem w obowiązującym planie, jak również w dniu wydania decyzji Prezydenta (...) W. działającego w imieniu S. P., gdyż również wówczas nie było przeszkód do ustanowienia użytkowania wieczystego na podstawie obowiązującego planu zagospodarowania. Zdarzenie szkodzące miało charakter ciągły i ustało dopiero z dniem 02 marca 2012 roku – z chwilą wydania przez Prezydenta (...) W. decyzji odmawiającej powódce ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu oznaczonej nr ewidencyjnym (...) z tego tylko powodu, że inny podmiot nabył wcześniej jego użytkowanie wieczyste (k. 248 – 265).

Pozwany S. P. pismem procesowym z dnia 08 czerwca 2017 roku podniósł, że tak zmodyfikowane powództwo jest niedopuszczalne, gdyż stanowi w istocie nowy pozew. S. P. w dalszej części wniósł oddalenie tak zmodyfikowanego powództwa i zasądzenie kosztów procesu od powódki na rzecz pozwanego, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz S. P. – P. P.. Pozwany wskazał, że nie zostały spełnione przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej S. P. w postaci bezprawności, szkody i związku przyczynowego między szkodą powódki a stanem bezczynności. W przypadku, gdy szkoda jest wynikiem zaniechania, konieczne jest ustalenie konkretnego obowiązku działania z jego strony oraz możliwość postawienia zarzutu, że jego zaniechanie nosi znamiona niedbalstwa albo lekkomyślności, przy czym nie chodziło w tym wypadku winę konkretnego, zindywidualizowanego funkcjonariusza, ale o pewną wadliwość w zakresie funkcjonowania całego aparatu władzy, zespołu funkcjonariuszy. Pozwany podkreślił, że powódka winna wykazać, że przewlekłość postępowania administracyjnego była wynikiem naruszenia przez funkcjonariuszy państwowych konkretnych przepisów prawa administracyjnego, materialnego lub procesowego. Strona powodowa winna wykazać, że w konkretnej dacie sprawa dojrzała do rozstrzygnięcia i nie było żadnych przeszkód do jej załatwienia. Strona powodowa nie przedstawiła żadnych dowodów pozwalających na stwierdzenie, że w postępowaniu administracyjnym nastąpiła 63 - letnia bezprawna bezczynność. Przewlekłość ta nie została stwierdzona w postępowaniu administracyjnym, należy zatem przyjąć, że strona powodowa nie podjęła żadnych działań, aby wykazać podstawową przesłankę odpowiedzialności S. P.. Pozwany podniósł również, że upłynął 3 letni termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego za stan bezprawnej bezczynności liczony od momentu, kiedy ten stan ustał czyli od dnia 02 marca 2012 roku i strona dowiedziała się o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia (k. 310 – 315).

Powódka pismem procesowym złożonym na rozprawie w dniu 05 lipca 2017 roku wskazała, że nie sposób zgodzić się ze stroną pozwaną, że sąd cywilny nie ma uprawnień do zajęcia się niniejszą sprawą. Podstawą roszczenia jest bowiem art. 417 § 1 k.c. czyli przepis prawa cywilnego, a nie administracyjnego. Wobec tego, że postępowanie administracyjne zostało już rozstrzygnięte decyzją ostateczną i nie ma innych środków do wykazania przewlekłości postępowania przez właściwe jednostki. Sąd cywilny jest zatem uprawniony do zbadania, czy konkretne działanie, zaniechanie organu administracji publicznej było bezprawne, czy też nie. Odnosząc się do zarzutu przedawnienia powódka wskazała, że bezprawne zaniechanie ma charakter ciągły i termin przedawnienia nie może zacząć biec przed przerwaniem stanu bezczynności, np. w momencie wydania decyzji administracyjnej w sprawie. Jednak taki termin nie może rozpocząć biegu przed terminem zakończeniem całego postępowania administracyjnego, ponieważ zostałby znacząco ograniczone uprawnienie obywatela do ubiegania się o odszkodowanie od S. P.. Postępowanie administracyjne może trwać kilka lat a art. 417 §1 k.c. dotyczy już spraw zakończonych. Jeśli charakter prawny terminu przedawnienia ujętego w art 442^1 § 1 k.c. byłby interpretowany w inny sposób, to roszczenia wynikające z art. 417 § 1 k.c. stałyby się w większości przypadków bezprzedmiotowe, zarzut przedawnienia jest więc bezskuteczny (k. 320 – 323).

Postanowieniem z dnia 05 lipca 2017 roku wydanym na podstawie art. 67 § 2 k.p.c. Sąd ustalił, że dodatkowym reprezentantem S. p. jest Prezydent (...) W. uznając, że dokonana przez powódkę modyfikacja powództwa oznacza, iż zgłosiła ona obok pierwotnego roszczenia również drugie – ewentualne, zachodzi zatem potrzeba rozpoznania obydwu żądań (protokół skrócony k. 325v).

Sąd Okręgowy ustalił, co następuje:

(...) KW nr (...) rej. (...) (...) o pow. 5273,33 $m^{(2)}$, położona w W. przy ul. (...) (róg ul. (...)) stanowiła przed wojną własność L. R. (1) – ojca powódki I. M. (***dowód:*** zaświadczenie w aktach nieruchomości). Nieruchomość została objęta działaniem dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) i z dniem (...) listopada 1945 r. przeszła na własność gminy (...) W., a po likwidacji gmin - od 1950 r. stała się własnością S. P. (okoliczność bezsporna).

Działka o nr ew. (...) o pow. 0,1074 ha wydzielona została z działki o nr ew. (...). Działka o nr ew. (...) nie wchodziła w skład przedwojennej nieruchomości (...), oznaczonej jako (...) Kw (...) - o pow. 5273,33 $m^{(2)}$, działka ta wydzielona została z dawnej nieruchomości KW nr (...) d.c. wykazu hip. (...) (***dowód:*** decyzja Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej k. 104 – 106).

Wnioskiem z dnia 17 stycznia 1949 roku L. R. (1) wystąpił w trybie art. 7 ust 1 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o przyznanie prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości (...) położonej w W. przy ul. (...), oznaczonej jako (...) KW (...), o pow. 5 273,33 m2 (okoliczność bezsporna, ***dowód:*** zaświadczenie w aktach sprawy).

Prezydium Rady Narodowej (...) W. orzeczeniem administracyjnym z dnia 28 lipca 1964 roku nr L.dz. (...) odmówiło L. R. (1) przyznania prawa własności czasowej do części gruntu ww. nieruchomości o pow. 2636,60 m2 położonej przy ul. (...) róg (...) z uwagi na fakt, że na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego teren przeznaczony został pod budowę magazynów spedycyjnych C. (...) S.A. Co do pozostałej części nieruchomości o pow. 2576,63$^{(2)}$, w tym co do działki o nr ewid. (...) wniosek nie został rozpoznany (***dowód:*** orzeczenie administracyjne w aktach nieruchomości).

Wojewoda (...) decyzją administracyjną z dnia 23 grudnia 2009 roku nr (...) znak: (...) stwierdził nabycie z mocy prawa z dniem 05 grudnia 1990 roku przez Przedsiębiorstwo (...). H. W. prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego własność S. P. położonego w W., w D. P. w obrębie (...) (...). (...), oznaczonej jako działki ewid. nr (...) o pow. 0.1184 ha i nr (...) o pow. 0,1074 ha uregulowanego w KW nr (...), prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla W. M. w W.. W uzasadnieniu powyższej decyzji Wojewoda (...) wskazał, że nabycie prawa użytkowania wieczystego nie narusza praw osób trzecich (***dowód:*** decyzja W. (...) z dnia 23 grudnia 2009 roku k. 15 – 17).

Prezydent (...) W. decyzją z dnia 06 listopada 2012 roku nr (...) (...) odmówił powódce jako następczyni prawnej dawnego właściciela hipotecznego L. R. (1) - ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości (...) położonej przy ul. (...), oznaczonej jako D. G. D. KW nr (...) rej. (...) (...) o pow. 1074 m2, stanowiącego obecnie dz. ewid. (...) z obrębu (...) będącego własnością S. P.. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że przedmiotowa nieruchomość spełnia warunki określone w art. 7 ust. 2 dekretu, jednakże nie jest możliwe ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu o pow. 1074 $m^{(2)}$ stanowiącego dz. ewid. (...) z obrębu (...) wobec wydania przez W. (...) decyzji z dnia 23 grudnia 2009 roku stwierdzającej nabycie z mocy prawa z dniem 05 grudnia 1990 roku przez Przedsiębiorstwo (...). (...) S.A. prawa użytkowania wieczystego gruntu oznaczonego jako działki ewid. nr (...) o pow. 1184 m2 i nr (...) o pow. 1074 m2, a następnie dokonania czynności rozporządzających prawem użytkowania wieczystego (***dowód:*** decyzja Prezydenta (...) W. nr (...) (...) k. 89 – 99v).

Decyzją z dnia 09 maja 2013 roku nr (...) Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej umorzył w całości postępowanie prowadzone z wniosku I. M. w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji W. (...) nr (...) z dnia 23 grudnia 2009 roku znak (...) stwierdzającej uwłaszczenie Przedsiębiorstwa (...). H. W. działkami nr (...) o pow. 0,1184 ha i nr (...) o pow. 0,1074 ha, położonymi w W. w D. P., w obrębie (...) (...). (...). W uzasadnieniu organ wskazał, że wbrew twierdzeniom skarżącej, w skład dawnej (...) KW nr (...) rej. (...) (...) o pow. 5273,33 m2 stanowiącej własność L. R. (1), którego następcą prawnym jest I. M., nie wchodziła dawna działka hipoteczna nr (...), która następnie weszła w skład aktualnej działki ewidencyjnej nr (...). I. M. zatem w ocenie organu nie wykazała, aby jej lub jej poprzednikom prawnym przysługiwały jakiekolwiek prawa rzeczowe lub roszczenia oparte na art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. W. w stosunku do dawnej

nieruchomości KW nr (...) d.c. (***dowód:*** decyzja Ministra Transportu, Budownictwa, i Gospodarki Morskiej z dnia 09 maja 2013 roku k. 104 – 106).

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej decyzją z dnia 07 listopada 2013 roku utrzymał w mocy Decyzję Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 09 maja 2013 roku (***dowód:*** decyzja Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 09 maja 2013 roku k. 135 – 137v).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 19 sierpnia 2014 roku oddalił skargę I. M. na decyzję Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 07 listopada 2013 roku nr (...) w przedmiocie umorzenia postępowania (***dowód:*** wyrok WSA w W. sygn. akt I SA/Wa 71/14 k. 175 – 190).

Wyrokiem z dnia 09 listopada 2016 roku Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną I. M. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. (***dowód:*** wyrok NSA k. 225 – 230v).

Spadek po L. R. (1), zmarłym w dniu 13 czerwca 1971 roku, nabyła żona H. R. oraz córka I. M. po ½ części spadku każda z nich. Spadek po zmarłej w dniu 02 grudnia 1983 roku H. R. nabyła z mocy ustawy córka I. M. w całości (***dowód:*** postanowienie Sądu Powiatowego dla W. P. z dnia (...) listopada 1985 roku w aktach nieruchomości).

Powyższy stan faktyczny co do zasady był niesporny pomiędzy stronami. Stan ten ustalony został w oparciu o dowody z dokumentów urzędowych i prywatnych, których żadna ze stron nie kwestionowała, a Sąd nie znalazł podstaw, by ich moc dowodową lub wiarygodność podważyć z urzędu. Dowody z dokumentów w postaci decyzji administracyjnych oraz orzeczeń sądów, korzystając z materialnej mocy dowodowej wynikającej z treści art. 244 k.p.c., stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone.

Sąd oddalił wniosek o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresy wyceny nieruchomości uznając, że okoliczności, które miały zostać dowiedzione za jego pomocą w świetle zgromadzonego materiału dowodowego, stanowisk stron oraz zakreślonej podstawy faktycznej nie mają istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy w rozumieniu art. 227 k.p.c.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Powództwo nie było zasadne i nie zasługiwało na uwzględnienie na żadnej z przytoczonych przez I. M. podstaw faktycznych.

W pierwszej kolejności należało poddać analizie prawnej roszczenie wywodzone przez I. M. z twierdzenia zawartego w uzasadnieniu pozwu o tym, iż szkodę w postaci utraty wartości prawa użytkowania wieczystego do gruntu stanowiącego działkę o aktualnym nr ewidencyjnym (...) wiąże z wydaniem wadliwej prawnie decyzji administracyjnej W. (...) z dnia 23 grudnia 2009 roku nr (...) znak: (...), na mocy której stwierdzono nabycie z mocy prawa z dniem 05 grudnia 1990 roku przez Przedsiębiorstwo (...). H. W. prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego własność S. P. położonego w W. w odniesieniu do tej działki.

Tak określone żądanie znajduje swą podstawę prawną w treści art. 417^1 § 2 k.c., który stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Z powyższego przepisu wynika, że wykazanie bezprawności działania w postaci wydania decyzji niezgodnej z prawem ma charakter formalny. Sąd rozpoznający powództwo odszkodowawcze nie może jej ustalić samodzielnie, lecz musi dysponować prejudykatem stwierdzającym, że ostateczna decyzja, która zdaniem strony powodowej, była źródłem szkody, była niezgodna z prawem. Takim prejudykatem jest stwierdzenie na podstawie przepisów k.p.a., że ostateczna decyzja administracyjna jest nieważna (art. 156 § 1 k.p.a.), stwierdzenie na podstawie art. 158 § 2 w zw. z art. 156 § 2 k.p.a. wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz w razie stwierdzenia naruszeń prawa dających podstawę do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną na podstawie art. 145 § 1 k.p.a. Wymienione wyżej

przyczyny skutkujące stwierdzeniem nieważności ostatecznej decyzji, stwierdzeniem wydania decyzji ostatecznej z naruszeniem prawa lub wznowieniem postępowania nie wyznaczają zamkniętego katalogu przyczyn warunkujących uznania ostatecznej decyzji administracyjnej za niezgodną z prawem. Nie wynika to bowiem z żadnego przepisu, który ograniczałby uznanie za niezgodnej z prawem w rozumieniu art. 417^1 § 2 k.c. tylko takiej decyzji administracyjnej, w stosunku do której zachodziłaby jedna z przyczyn kwalifikowanych naruszeń prawa określonych w przepisach k.p.a. uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej, stwierdzenie wydania jej z naruszeniem prawa lub uzasadniających wznowienie postępowania zakończonego taką decyzją. Nie ma również przepisu, który pozwalałby na swego rodzaju wartościowanie wagi stwierdzonych uchybień przez sąd powszechny rozpoznający powództwo odszkodowawcze. Przez niezgodność z prawem ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 417^1 § 2 k.c. w zw. z art. 77 ust. Konstytucji RP, należy więc rozumieć sprzeczność jej z przepisami, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem jego źródeł. Taka wykładnia uzasadniona jest także tym, że w stosunku do ostatecznej decyzji administracyjnej nie zachodzą tego rodzaju przesłanki, które w orzecznictwie ze względu na specyfikę władzy sędziowskiej przesądziły o przyjęciu autonomicznego pojęcia bezprawności judykacyjnej w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń niezgodnych z prawem.

W kodeksie postępowania administracyjnego nie ma jednak innych przyczyn, które pozwalałyby na uzyskanie w ramach postępowania uregulowanego tym aktem prawnym prejudykatu stwierdzającego, że ostateczna decyzja administracyjna jest niezgodna z prawem z innych, niż wcześniej wymienionych, przyczyn. W konsekwencji sąd w sprawie odszkodowawczej nie może stwierdzić z powodu braku odpowiedniego prejudykatu, że ostateczna decyzja administracyjna jest niezgodna z prawem z innych przyczyn niż poza określonymi w k.p.a. uchybieniami o charakterze kwalifikowanym (por. wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z 16 stycznia 2015 roku, III CSK 96/14, opubl. w: „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna" rok 2016, Nr A, poz. 20, str. 131).

Choć postępowanie w niniejszej sprawie pozostawało zawieszone do czasu ostatecznego zakończenia postępowania administracyjnego zainicjowanego przez powódkę w celu stwierdzenia wadliwości prawnej decyzji W. (...) z dnia 23 grudnia 2009 roku i tym samym uzyskania prejudykatu, o którym mowa w przywołanym przepisie art. $417^{(1)}$ § 2 k.c., to ostatecznie powódka takiego prejudykatu nie zdołała uzyskać, a postępowanie w tym przedmiocie zostało prawomocnie umorzone. Oznacza to, że decyzja W. (...) z dnia 23 grudnia 2009 roku nr (...) nadal funkcjonuje w obrocie prawnym jako prawidłowa i ostateczna. To z kolei implikuje przyjęcie, zgodnie z twierdzeniem pozwanego, że I. M. nie wykazała zasadniczej przesłanki odpowiedzialności cywilnej S. P. za wydanie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej w postaci przedstawienia decyzji stwierdzającej nieważność bądź wydanie z naruszeniem prawa decyzji W. (...) z dnia 23 grudnia 2009 roku. Niewykazanie tej przesłanki czyni zbędnym analizowanie pozostałych przesłanek tej odpowiedzialności, a mianowicie wystąpienia szkody w określonej postaci oraz istnienia normalnego związku przyczynowego między zdarzeniem szkodzącym a szkodą, ponieważ warunkiem przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności za wydanie wadliwej prawnie decyzji administracyjnej jest łączne wystąpienie wszystkich podanych przesłanek. Brak którejkolwiek z nich czyni niezasadnym badanie pozostałych.

Z tych przyczyn powództwo wywodzone z twierdzenia o szkodzie będącej następstwem wydania wadliwej prawnie decyzji podlegało oddaleniu (pkt I wyroku).

Należało zatem przejść do analizy roszczenia zgłoszonego w piśmie procesowym z dnia 27 kwietnia 2017 roku powódka, w którym I. M. zgłosiła żądanie zasądzenia tej samej kwoty z innego tytułu, a mianowicie domagała się odszkodowania za bezprawną trwającą 63 lata bezczynność organu administracji polegającą na zaniechaniu rozpoznania wniosku jej poprzednika prawnego - L. R. (1) złożonego w trybie art. 7 dekretu (...) co do działki o nr ewidencyjnym (...). Powódka wskazała, że z chwilą wydania przez Prezydenta Miasta Stołecznego W. decyzji nr (...) z dnia 06 listopada 2012 roku znak: (...) (...), po rozpoznaniu wniosku L. R. (1) z dnia 17 stycznia 1949 roku o przyznanie prawa własności czasowej do nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) ozn. jako (...) KW nr (...) rej. (...) (...), mocą której odmówiono I. M. następczyni prawnej dawnego właściciela hipotecznego ustanowienia użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) ozn. jako (...) KW nr (...) rej. (...) (...), o pow. 1074 m2, stanowiącego obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z obr. (...), będącego do chwili obecnej własnością S. P. –

doznała ona szkody polegającej na utracie wartości prawa użytkowania wieczystego gruntu. Wcześniejsze rozpoznanie tego wniosku doprowadziłoby do przyznania tego prawa, a zatem szkoda w tej postaci nie powstałaby.

Materialnoprawną podstawą dochodzonego roszczenia jest art. 417^1 § 3 k.c., zgodnie z którym jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Z treści art. $417^{(1)}$ § 3 k.c. wynika, że uzyskanie prejudykatu jest niewątpliwie konieczne, gdy stosowne postępowanie jest przewidziane w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (zmiana wprowadzona z dniem 25.9.1010 r. ustawą z 22.7.2010 r., o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze, Dz.U. Nr 155, poz. 1037). De lege lata do zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej na tej podstawie nie wystarczy sama tylko przewlekłość postępowania administracyjnego, lecz na podstawie art. 37 § 2 k.p.a. należy uzyskać stwierdzające to uchybienie postanowienie organu administracyjnego (por. np. wyrok NSA z 12.4.2001 r., IV SA 1866/00, ONSA Nr 4/2002, poz. 144), bądź orzeczenie sądu administracyjnego wydane na zasadzie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 52 PostAdmU.

Wniosek dekretowy złożony przez ojca powódki L. R. (1) nie został rozpoznany aż do 2012 roku, jednak już choćby od czasu wejścia w życie przepisu art. 417^1 § 3 k.c., co nastąpiło z dniem 01 września 2004 roku na mocy ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) powódka mogła i powinna była skorzystać z instrumentów prawnych w celu zmobilizowania organu do wydania decyzji oraz uzyskania prejudykatu potwierdzającego opieszałość jej wydania a stanowiącego prejudykat w niniejszym postępowaniu. Artykuł 35 § 1 k.p.a. zobowiązuje organy administracji do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki, więc przepis ten dotyczy również wniosku, który złożył w 1949 roku poprzednik prawny I. M.. Kolejne paragrafy przywołanego artykułu dookreślają, w jakich terminach załatwione powinny być poszczególne sprawy. Niezałatwienie sprawy we właściwym terminie uprawnia osoby, które w wyniku opóźnienia poniosły szkodę, do żądania odszkodowania. Przyznanie odszkodowania uzależnione jest od uzyskania we właściwym postępowaniu prejudykatu w postaci stwierdzenia, że organ administracji działał opieszale.

Według art. 37 k.p.a., na niezałatwienie sprawy w terminie stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia. Organ wyższego stopnia, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezałatwienia sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Podobne rozwiązania funkcjonowały w poprzednio obowiązujących aktach normatywnych regulujących postępowanie administracyjne. Z perspektywy ewentualnego postępowania cywilnego prejudykatem jest decyzja organu wyższego stopnia uznająca zażalenie za uzasadnione. Powódka nie przedstawiła w sporze prejudykatu potwierdzającego, że postępowanie z wniosku jej ojca prowadzone było opieszale. Fakt zakończenia tego postępowania nie może mieć znaczenia przesądzającego, skoro ustawodawca zadecydował o tym, że przesłanką dochodzenia odszkodowania za niewydanie decyzji administracyjnej jest przedstawienie stosownego prejudykatu. Już więc tylko z tego względu powództwo nie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Sądu roszczenie oparte na twierdzeniu wystąpieniu szkody wskutek przewlekłości postępowania dekretowego jest również przedawnione. Należało poddać ocenie zasadność podniesionego przez pozwany S. P. zarzut przedawnienia dochodzonego roszczenia łączony z upływem trzyletniego terminu określonego w art. 442^1 § 1 k.c.

Zgodnie z treścią art. 442^1 § 1 k.c. roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę. Zdanie pierwsze tego przepisu jest jednakowe z uchylonym z dniem 10 sierpnia 2007 roku przepisem art. 442 § 1 k.c. Według art. 442^1 § 1 k.c., 3-letni okres przedawnienia a tempore scientiae rozpoczyna swój

bieg w chwili dowiedzenia się przez poszkodowanego o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia. Obydwie przesłanki spełnione powinny być kumulatywnie.

W ocenie Sądu z chwilą wydania ostatecznej decyzji administracyjnej przez Prezydenta Miasta Stołecznego W. nr (...) (...) z dnia 06 listopada 2012 roku mocą której odmówiono I. M. jako następczyni prawnej dawnego właściciela hipotecznego ustanowienia użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) ozn. jako (...) KW nr (...) rej. (...) (...), o pow. 1074 m2, stanowiącego obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z obr. (...) powódka dowiedziała się zarówno o szkodzie, jak i osobie obowiązanej do jej naprawienia. Decyzja ta stała się ostateczna, co oznacza, że powódka dowiedziała się, że nigdy nie uzyska prawa użytkowania wieczystego działki nr (...), wiedziała również, że to Prezydent (...) W. rozpoznał tę sprawę, a zatem, że jej nierozpoznanie przez 63 lata obciąża ten właśnie organ. Nieprzekonujące jest twierdzenie powódki o tym, że nie wiedziała dotąd o przysługującym jej roszczeniu z tytułu zaniechania rozpoznania wniosku dekretowego, ponieważ od początku była reprezentowana przez fachowego pełnomocnika. Nawet wskazywanie, że już w pozwie sygnalizowała przewlekłość postępowania dekretowego nie może zmienić oceny Sądu, ponieważ lektura pozwu wskazuje jednoznacznie na łączenie wówczas przez powódkę szkody z wydaniem wadliwej prawnie decyzji administracyjnej z 2009 roku.

Tak więc roszczenie powódki przedawniło się z dniem 06 listopada 2015 roku. Modyfikacja powództwa polegająca na zgłoszeniu żądania ewentualnego opartego na twierdzeniu o bezczynności organu administracyjnego dokonana została już po upływie terminu przedawnienia, co wobec podniesienia przez pozwanego zarzutu przedawnienia skutkuje oddaleniem powództwa, które utraciło cechę zaskarżalności wskutek bezczynności wierzyciela. Roszczenie tego rodzaju, jako majątkowe ulega przedawnieniu na podstawie art. 117 § 1 k.c., który stanowi, że z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu, zaś § 2 wskazuje, że po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia. Jednakże zrzeczenie się zarzutu przedawnienia przed upływem terminu jest nieważne.

Podniesienie zarzutu przedawnienia stanowi realizację prawa podmiotowego i podlega ocenie zgodności z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.) (por. uchw. SN z 11.10.1996 r., III CZP 76/96, OSNC 1997, Nr 2, poz. 16; uchw. SN (7) z 29.11.1996 r., II PZP 3/96, OSNAPiUS 1997, Nr 14, poz. 249 oraz wyr. SN z 7.4.2011 r., I PK 244/10, OSNAPiUS 2012, Nr 11–12, poz. 135). Sąd może zakwalifikować podniesienie zarzutu przedawnienia jako działanie niezgodne z zasadami współżycia społecznego i przez to nieskuteczne. Oceniając, czy podniesienie zarzutu stanowi nadużycie prawa, Sąd powinien wziąć pod uwagę m.in.: charakter szkody (szkoda na mieniu czy na osobie), zachowanie osoby zobowiązanej do naprawienia szkody i poszkodowanego (czy dołożył należytej staranności w zakresie ochrony swoich interesów) oraz w jakim okresie po upływie okresu przedawnienia poszkodowany zdecydował się podjąć kroki prawne (kilka dni czy kilka lat). Mając na względzie powyższe wskazania Sąd uznał, że podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia nie stanowi nadużycia prawa podmiotowego. Szkoda, której naprawienia domaga się powódka jest szkodą na mieniu, pozwany w żaden sposób nie przyczynił się do tego, że powództwo zostało zgłoszone dopiero w 2017 roku, powódka miała możliwości faktyczne i prawne z wystąpieniem na drogę sądową w czasie biegu terminu, a zwłoka z wystąpieniem z powództwem jest niemała, ponieważ sięga prawie dwóch lat.

W ocenie Sądu są dalsze jeszcze przyczyny oddalenia niniejszego powództwa.

Na wstępie tej części rozważań należy wskazać, że, iż dekret z dnia 26 października 1945 r. wszedł w życie w czasie, w którym działał samorząd terytorialny i była własność komunalna (por. szerzej wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt I ACa 1124/11, LEX nr 1120056). Z chwilą likwidacji samorządu terytorialnego na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130) z polskiego systemu prawnego usunięte zostało pojęcie mienia komunalnego, a skomunalizowane na podstawie dekretu grunty warszawskie stały się na podstawie art. 32 ust. 2 tej ustawy własnością państwową. S. P. dopiero od dnia 13 kwietnia 1950 r., tj. od daty wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r., stał się właściwy do rozpoznania wniosków byłych właścicieli nieruchomości (...) (lub ich następców prawnych), złożonych na podstawie art. 7 ust. 1

dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. W., a dotyczących ustanowienia prawa użytkowania wieczystego (poprzednio prawa własności czasowej) gruntu stanowiącego własność gminy.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego mocą ustawy nowelizującej Konstytucję z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 94) i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95) zmieniło ten stan rzeczy. Zasadniczego podziału kompetencji między organy samorządu terytorialnego a organy administracji rządowej z wyszczególnieniem spraw, które stanowią zadania własne gminy, dokonała ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198), która weszła w życie w dniu 27 maja 1990 r. Nie dokonała ona jednak wyczerpującego podziału kompetencji we wszystkich sprawach objętych postępowaniem administracyjnym. Niemniej jednak do zadań własnych gminy należy rozpoznawanie wniosków w sprawach wieczystego użytkowania na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu w odniesieniu do gruntów, które stały się ponownie własnością komunalną (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 grudnia 1995 r., sygn. akt VI SA 9/95, ONSA 1996/1/7; uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 kwietnia 1996 r., sygn. akt OPK 9/96, ONSA 1997/1/7).

Okolicznością bezsporną w niniejszej sprawie był fakt, iż nieruchomość stanowiąca w przeszłości własność poprzednika prawnego powódki nie została skomunalizowana, co oznacza, że przez cały czas aż do 2012 obowiązek rozpoznania wniosku dekretowego obciążał pozwany S. P..

Rozpoznawanie wniosku o przyznanie prawa własności czasowej złożonego przez poprzednika prawnego powódki trwało od daty jego złożenia tj. od dnia 17 stycznia 1949 roku do dnia 09 listopada 2012 roku, tj. przez 63 lata.

Zauważyć należy, że nowelizacja kodeksu cywilnego dokonana ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) – a zatem w czasie, gdy wniosek dekretowy pozostawał nierozpoznany - wprowadziła art. 417^1 k.c., zawierający ogólną regulację prawnej odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę wyrządzoną wskutek podejmowania oraz zaniechania dokonania czynności konwencjonalnych o charakterze władczym (akt normatywny, orzeczenie, decyzja). Przywołany przepis ma charakter szczególny wobec art. 417 k.c., jednak również dla tych przypadków odpowiedzialności deliktowej znajdują zastosowanie ogólne przesłanki i zasady odpowiedzialności określone w art. 417 k.c. oraz oznaczenie podmiotu odpowiedzialnego za szkodę. Dla określenia odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417^1 k.c., obok zdarzenia sprawczego, konieczne jest ustalenie pozostałych przesłanek odpowiedzialności deliktowej, a więc szkody i związku przyczynowego; znajdą tu zastosowanie ogólne reguły dotyczące kompensaty szkody w mieniu (majątkowej) oraz koncepcji związku przyczynowego – w szczególności ujęte w przepisach art. 361–363, 444–448 k.c. (por. M. Bączyk, Odpowiedzialność za utracone korzyści na skutek bezprawnej decyzji administracyjnej (w:) Czyny niedozwolone w prawie polskim i prawie porównawczym, pod red. M. Nesterowicza, Warszawa 2012, s. 79–109).

Art. 417 k.c. reguluje odpowiedzialność S. P. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Z kolei art. 417^1 § 3 k.c. dotyczy sytuacji, gdy szkoda została wyrządzona poprzez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa. Jeśli chodzi o relacje między tymi przepisami to wskazać należy, że art. 417^1 § 3 k.c. stanowi przepis szczególny w stosunku do ogólnego przepisu art. 417 k.c. Jeśli chodzi o stosunek logiczny łączący powyższe normy to pozostają one w stosunku alternatywy rozłącznej. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 maja 2011 roku (sygn. akt II CSK 570/10, LEX nr 847123) normy zawarte w art. 417^1 § 1-3 k.c. regulując szczególne postaci bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną, ograniczają odpowiedzialność określoną w art. 417 k.c. przez to, że wprowadzają kwalifikowany sposób stwierdzania bezprawności w przypadku określonych rodzajów aktów władczych. Zgodnie zatem z zasadą lex specialis derogat legi generali, jeśli istnieje przepis szczególny winno się go stosować w miejsce przepisu ogólnego.

Osoba, która twierdzi, że poniosła szkodę, musi wykazać, stosownie do art. 6 k.c., że szkoda rzeczywiście zaistniała oraz była ona następstwem niewydania decyzji, której obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, a nadto

związek przyczynowy pomiędzy szkodą, a niewydaniem przez organ odpowiedniego orzeczenia/decyzji. Nawet jednak po wykazaniu powyższego warunkiem koniecznym do powstania uprawnienia do żądania naprawienia szkody w przedmiotowym przypadku jest uzyskanie, jak już wskazano, prejudykatu, z którego wynika, że pomimo istnienia tego obowiązku wydania decyzji, nie została ona w stosownym terminie wydana. W świetle powyższych przepisów sąd powszechny nie ma uprawnień do czynienia samodzielnych ustaleń w tym przedmiocie.

Powiązanie szkody powódki w postaci opisanej wyżej ze zdarzeniem polegającym na przewlekłym rozpoznaniu wniosku dekretowego jej ojca i zakończeniem postępowania przez wydanie decyzji nie w tym momencie, gdy nieruchomość została objęta decyzją Wojewody nr (...) z dnia 23 grudnia 2009 stwierdzającą nabycie z mocy prawa z dniem 05 grudnia 1990 roku przez Przedsiębiorstwo (...). H. W., prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. oznaczonego jako działka nr (...) jest możliwe wyłącznie pod warunkiem, że przyjmie się za pewnik, iż w postępowaniu, które zakończyłoby się zgodnie z oczekiwaniami powódki w terminie przewidzianym przez ówczesne przepisy prawa, zapadłaby decyzja uwzględniająca wniosek jej poprzednika. Nie ma jednak żadnych podstaw ku temu, by Sąd w postępowaniu cywilnym projektował treść decyzji i przyjmował założenia co do tego, że w konkretnym czasie miałaby ona taką a nie inną treść, jeśli w rozważanym czasie decyzja nie została wydana. Z okoliczności faktycznych niniejszej sprawy wynika, że decyzją z 09 listopada 2012 roku wniosek o ustanowienie na rzecz powódki użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej działkę nr (...) został oddalony, co oznacza, że właściwy organ administracji publicznej, zgodnie z zasadą aktualności, uznał wniosek zgłoszony przez poprzedników prawnych powódki za nie zasadny, według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w 2012 r., a nie wcześniej. Decyzje wydawane na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich 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 warszawskich, 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 warszawskich 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 warszawskich mowa jest nadto o „nieprzyznaniu z jakichkolwiek innych przyczyn dotychczasowemu właścicielowi wieczystej dzierżawy", powołane zostały organy administracji publicznej, a nie sąd powszechny. Sąd ten po kilkudziesięciu latach od daty, w której strona spodziewała się uzyskać rozstrzygnięcie na drodze administracyjnej, ale go nie uzyskała, nie może prognozować, jaką treść miałaby niewydana wówczas decyzja. Gdyby zresztą sąd miał nie wkraczać w kompetencje zastrzeżone dla organu administracji i nie projektować prawidłowego rozstrzygnięcia w stanie faktycznym i prawnym sprzed lat, to - w celu stwierdzenia jaką treść miałaby niewydana decyzja - musiałby bazować na ustaleniu powszechnej praktyki z pewnego okresu. Powszechna praktyka w odniesieniu do spraw wszczynanych na podstawie dekretu o gruntach warszawskich polegała na odmawianiu uwzględnienia wniosków o oddanie nieruchomości w wieczystą dzierżawę (na własność czasową, a jeszcze później - użytkowanie wieczyste). Powódka nie powoływała się na jakiekolwiek okoliczności, na podstawie których można by zakładać, że wobec jej poprzednika prawnego wydane zostałoby inne rozstrzygnięcie. Przeciwnie należy podkreślić, że Prezydium Rady Narodowej (...) W. orzeczeniem administracyjnym z dnia 28 lipca 1964 roku nr L.dz. (...) odmówiło L. R. (1) przyznania prawa własności czasowej do części gruntu ww. nieruchomości o pow. 2636,60 m2 położonej przy ul. (...) róg (...) – z uwagi na fakt, że na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego teren przeznaczony został pod budowę magazynów spedycyjnych C. (...) S.A. Przekonuje to Sąd o tym, że gdyby wówczas Prezydium rozstrzygnęło o całości wniosku ojca powódki, decyzja (nawet bez sięgania do ustalania powszechnej praktyki w tym względzie) również byłaby odmowna.

Roszczenie powódki skonstruowane zostało w oparciu o założenie, że wniosek jej poprzednika prawnego powinien być rozstrzygnięty w ciągu trzech miesięcy od daty złożenia, a zatem do 16 czerwca 1949 r. Powódka nie bierze jednak pod uwagę, że 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 k.p.a.). 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 zainteresowanych, 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 uczyniła to powódka w niniejszej sprawie.

Podsumowując ten wątek trzeba stwierdzić, że wbrew stanowisku powódki, wskazanie samej tylko daty złożenia wniosku na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich, 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. Z ustaleń dokonanych w niniejszej sprawie wynika natomiast, że wniosek w części rozpoznano w 1964 roku i to negatywnie, nie ma więc żadnego argumentu przemawiającego za przyjęciem, że gdyby wówczas wniosek rozpoznano w całości – co do działki nr (...) rozstrzygniecie byłoby korzystne dla ojca powódki.

Trzeba wreszcie dodać, że rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. przewidywało środek prawny, przy wykorzystaniu którego można było zwalczać negatywne skutki przewlekłości postępowania administracyjnego. Z art. 70 ust. 1, 2 i 3 tego rozporządzenia wynikało bowiem, że o ile w terminie oznaczonym w art. 68 ust. 4 i 5 sprawa nie została „całkowicie załatwiona, a poszczególne przepisy prawne nie przewidują skutków szczególnych na wypadek braku decyzji władzy w ciągu pewnego okresu czasu, to strona ma prawo żądać przekazania sprawy do instancji wyższej celem jej załatwienia". Władza wyższa, która załatwiała sprawę za władzę niższą, działała w charakterze tej instancji, za którą spełniała tę czynność. Od takich orzeczeń, wydanych za władzę niższą, odwołanie, jeśli było dopuszczalne, rozstrzygała władza instancyjnie wyższa od władzy rozstrzygającej.

Z ustaleń poczynionych w sprawie nie wynika, żeby poprzednik prawny powódki skorzystał ze środków zwalczania przewlekłości postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie jego wniosku, co pozwoliłoby usunąć skutki naruszenia prawa, o ile do takiego doszło w postępowaniu prowadzonym z jego udziałem.

Podane powyżej poglądy są zbieżne z zapatrywaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w wyroku z dnia 04 marca 2016 roku (I CSK 96/15, opubl. w Legalis nr 1446212).

W okolicznościach niniejszej sprawy nie ma więc wątpliwości co do tego, że niezałatwienie w okresie od 17 stycznia 1949 r. do 06 listopada 2012 r. wniosku poprzednika prawnego powódki złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu o gruntach warszawskich nie pozostaje w związku z tą postacią szkody, której naprawienia powódka dochodzi.

Z tych wszystkich przyczyn orzeczono jak w pkt I wyroku.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. Powódka jako przegrywająca spór zostały zobowiązane do zwrotu pozwanemu S. G. S. P. poniesionych przez niego kosztów zastępstwa procesowego w kwocie w wysokości 7 200 złotych, wynikającej z § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez S. P. kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.) (pkt II wyroku).