

Sygn. akt **IC 1393/13**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 maja 2014 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodnicząca:	<b><i>SSO Halina Plasota</i></b>
Protokolant:	sekr. sądowy Paulina Bondel

po rozpoznaniu w dniu 19 maja 2014 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa **A. G.**

przeciwko **Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta m. W.  
o zapłatę**

I. oddała powództwo;

II. zasądza od powódki A. G. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 7 200 zł / siedem tysięcy dwieście złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt: IC 1393/13

## UZASADNIENIE

W pozwie wniesionym w dniu 27 listopada 2013 r. (data prezentaty) powódka A. G. wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta m. W. kwoty 750 000.00 złotych wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia wytoczenia powództwa do dnia zapłaty. Ponadto powódka wniosła o zasądzenie od pozwanego na jej rzecz kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Jako podstawę prawną dochodzonego roszczenia powódka wskazywała art. 417 §. 1 k.c. w zw. z art. 417[1] §. 2 k.c. na podstawie, których domagała się odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę w postaci uszczuplenia jej majątku. Zdaniem powódki owa szkoda powstała na skutek decyzji Nr (...) Prezydenta m. W. z dnia 25 listopada 2010 r. odmawiającej powódce przyznania prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości gruntowej położonej w W. przy ul. (...), oznaczonej, jako hip. (...), stanowiącej obecnie działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...), dla której Sąd Rejonowy dla W. (...) prowadzi księgę wieczysta o nr KW (...) oraz działkę ewidencyjną (...) z obrębu (...). (pozew k. 4-9).

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta m. W. w odpowiedzi na pozew z dnia 19 marca 2014 r. (data prezentaty) wniósł o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Zakwestionował powództwo w całości – co do zasady jak i co do wysokości. W pierwszej kolejności pozwany sformułował zarzut źródła szkody, wskazując, iż powódka nie wykazała, aby na skutek wadliwej decyzji poniosła jakąkolwiek szkodę. Pozwany podniósł, że jakkolwiek decyzja wydana z naruszeniem prawa wiąże sąd to stanowi ona jedynie wypełnienie podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej i nie przesądza o istnieniu normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a powstałą szkodą. Nadto pozwany powołał się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r. sygn. akt III CZP 6/03, z której wynika, że dla wykazania istnienia przesłanki normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą, nieodzowne jest

przeprowadzenie oceny, o której mowa w art. 361 § 1 k.c., czy szkoda nastąpiłaby także w przypadku gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem. W związku z tym zdaniem pozwanego samo stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa nie powoduje, iż spełnione są wszystkie konieczne przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej tj. tzw. zdarzenie szkodzące, szkoda oraz związek przyczynowy. Niezależnie od wyżej wymienionych zarzutów pozwany podniósł, iż powódka w ogóle nie wykazała okoliczności, które przemawiałyby za przyznaniem odszkodowania. Ponad powyższe pozwany wskazał, że nieruchomości gruntowa została przejęta na własność Skarbu Państwa za zaległości podatkowe w wysokości 1 007 604.47 zł na mocy postanowienia Sądu Powiatowego dla W. z dnia 11 listopada 1970 r. sygn. akt I Ns 1616/70, a związku z tym z uwagi na ogromne zadłużenie gruntu szkoda nie mogło być podnoszone przez powódkę uszczuplenie aktywów. Nadto pozwany kwestionował wskazaną przez powódkę wysokość szkody. Z ostrożności procesowej pozwany podniósł, iż wysokość ewentualnego odszkodowania winna być przez sąd ustalona stosownie do dyspozycji art. 363 § 2 k.c. (odpowiedź na pozew k. 38-42).

### **Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

Nieruchomość położona w W. przy ul. (...) pochodząca z dawnej nieruchomości hipotecznej Nr hip. (...) objęta była działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. W. (Dz. U. Nr 50, poz. 279).

Z dniem 21 listopada 1945 roku tj. z dniem wejścia w życie dekretu, nieruchomości (...), w tym grunt przedmiotowej nieruchomości, przeszły na własność gminy m. W., a od roku 1950 na własność Skarbu Państwa (okoliczność bezsporna).

Objęcie niniejszego gruntu przez gminę nastąpiło w dniu 16 sierpnia 1948 roku tj. z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nr 20 Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m. W..

Dawnymi właścicielami nieruchomości byli H. i J. małżonkowie M.. (decyzja SKO w W. k. 23).

W dniu 3 stycznia 1949 roku H. i J. małżonkowie M. złożyli stosowny wniosek w trybie art. 7 ust. 1 cyt. dekretu, o przyznanie im prawa własności czasowej do ww. nieruchomości. (decyzja SKO w W. k. 23).

Decyzją nr (...) z dnia 28 kwietnia 1978 roku oraz decyzją nr (...) z dnia 26 maja 1978 roku orzeczono o sprzedaży budynku położonego przy ul. (...) na rzecz dotychczasowych najemców lokali w osobach M. H. (1) oraz S. M..

Aktem notarialnym z dnia 29 marca 1979 roku Rep. Nr (...) zawarta została umowa sprzedaży budynku i ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu znajdującego się pod ww. budynkiem.

Na mocy postanowienia Sądu Wojewódzkiego dla W. Wydział V Cywilny sygn. akt V Ns 1012/82 z dnia 17 czerwca 1982 roku, spadek po zmarłej J. M. nabyli H. M., A. G., M. H. (2) i B. M. każdy po 1/4 części spadku. (k. 52).

Na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla W. (...) Wydział I Cywilny sygn. akt V Ns 1617/96 z dnia 14 października 1996 roku spadek po M. H. (2) nabyli A. G. oraz M. M. (2) każde po 1/2 części spadku.

Decyzją Nr (...) z dnia 25 listopada 2010 roku Prezydent m. W. odmówił A. G. i M. M. (2) ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu położonego w W. przy ul. (...) (decyzja Prezydenta m. W. k. 22-25).

Na skutek złożonego odwołania decyzją z dnia 28 kwietnia 2011 roku Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W., w sprawie o sygn. akt (...) uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania przez organ I instancji.

(decyzja SKO w W. k.16-21). Postępowanie w tej sprawie nadal nie zostało zakończone.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o kserokopie dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy. Sąd uznał dowody z dokumentów za wiarygodne, albowiem podstaw do ich podważenia z urzędu. Dowody z dokumentów –

decyzje administracyjne oraz postanowienia spadkowe, korzystając z materialnej mocy dowodowej wynikającej z art. 244 k.p.c., stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone.

Sąd oddalił wniosek powódki o zawieszenie postępowania (zgłoszony w pozwie k. 5) do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia postępowania administracyjnego w sprawie ustanowienia użytkownika wieczystego do gruntu położonego w W. przy ul. (...), toczącego się przez Prezydentem m. W. w sprawie (...).

Sąd oddalił wniosek powódki o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego (zgłoszony w pozwie k. 5) na okoliczność ustalenia wartości rynkowej nieruchomości położonej przy ul. (...) w W..

Sąd oddalił wniosek powódki o dopuszczenie dowodu z akt postępowania administracyjnego toczącego się przed Prezydentem m. W. w sprawie (...) (zgłoszony w piśmie przygotowawczym powódki k. 56).

W opinii Sądu wnioskowane dowody były nieprzydatne dla rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy z przyczyn podanych w rozważaniach prawnych.

### ***Sąd Okręgowy zważył, co następuje:***

Stosownie do treści art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

Przepis art. 417 k.c. wymaga, by szkoda wyrządzona została przy wykonywaniu „władzy publicznej”. Wynika z tego, że chodzi tutaj wyłącznie o skutki funkcjonowania państwa i jednostek samorządu terytorialnego w sferze określonej pojęciem imperium, czyli działania i zaniechania polegające na wykonywaniu funkcji władczych i realizacji zadań władzy publicznej.

Z kolei zgodnie z dyspozycją art., 417[1] § 2 k.c. 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. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Ekspozowaną cechą odpowiedzialności deliktowej z art. 417[1] § 2 k.c. jest uzależnienie dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji od uprzedniego stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności takiej decyzji z prawem. Postępowanie takie uregulowane jest w Kodeksie postępowania administracyjnego w art. 155-159. Dopiero wydanie takiej decyzji stanowi prejudykat do dochodzenia odszkodowania.

Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28.3.2007 r. II CSK 523/06, gdzie wskazano, iż „podstawy roszczeń odszkodowawczych nie może stanowić orzeczenie nieprawomocne, czy nieostateczna decyzja, nawet wadliwe, które zostało następnie skorygowane przez instancję odwoławczą. Odmienna ocena godzi w zasadę instancyjności postępowania, ponadto może prowadzić do rozbieżnych rozstrzygnięć w toku instancji i w procesie odszkodowawczym.”

Nadto Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19.7.2012 r. II CSK 648/2011 wskazał, iż „odpowiedzialność deliktowa oparta na art. 417[1] § 2 k.c. powstaje, gdy spełnione są łącznie jej trzy ustawowe przesłanki: bezprawność działania sprawcy, szkoda i normalny związek przyczynowy między bezprawnym działaniem sprawcy a szkodą.” W związku z tym dla ustalenia czy w możemy mówić o odpowiedzialności odszkodowawczej w pierwszej kolejności należy ustalić działania, z którym uprawniony wiąże szkodę, oraz kwalifikacji tegoż zdarzenia, jako bezprawnego.

Podkreślenia wymaga, iż do przypisania odpowiedzialności z art. 417 k.c wystarczy aby czynność organu administracji publicznej była bezprawna. W wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż "niezgodność z prawem" w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł

prawa (art. 87-94 Konstytucji), tj. jako sprzeczność wyłącznie z przepisami prawa, nie zaś z normami moralnymi czy obyczajowymi, określanymi terminem "zasad współżycia społecznego" lub "dobrych obyczajów".

W dalszej kolejności ustalić trzeba czy szkoda w ogóle wystąpiła. Jeżeli stwierdzimy, że obie wyżej wymienione przesłanki zachodzą należy ustalić czy zachodzi między nimi normalny związek przyczynowy.

W związku z powyższym Sąd na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, oceniając ustalony stan faktyczny w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, nie mógł podzielić twierdzeń powódki, która za źródło szkody wskazywała decyzję o odmowie ustanowienia użytkownika wieczystego dla nieruchomości przy ul. (...) w W.. Uchylenie decyzji administracyjnej na zasadzie art. 138 § 2 k.p.a. nie stanowi prejudykatu w rozumieniu art. 417[1] § 2 k.c. albowiem na skutek uchylenia decyzji sprawa powróciła do organu I instancji, który dotychczas nie wydał żadnego merytorycznego rozstrzygnięcia.

Ponad powyższe nie sposób stwierdzić, że wydając decyzję odmowną w sprawie ustanowienia prawa użytkownika wieczystego gruntu położonego w W. przy ul. (...) Prezydent m. W. dopuścił się jakiegokolwiek bezprawności albowiem przy wydawaniu wskazanej decyzji organ działał w ramach obowiązujących przepisów prawa.

Dlatego też Sąd uznał, że powódka nie wykazała wydania niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej a w związku z tym niezasadnym było badanie dalszych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej i czynienie w tym zakresie ustaleń.

Podkreślenia również wymaga, iż, pomimo, że powódka w pozwie, jako podstawę prawną wskazywała art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417[1] § 2 k.c., Sąd rozważył również możliwość przyznania powódce odszkodowania na zasadzie art. 160 k.p.a.

Z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny i niektórych ustaw wynika, że art. 160 k.p.a. ma zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tejże ustawy, tj. sprzed dnia 1 września 2004 roku. W uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r. III CZP 112/10 Sąd Najwyższy stwierdził, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 roku także wówczas, gdy nieważność lub wydanie decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. W konsekwencji stwierdzić należy, że w myśl tej uchwały także w przypadku wydania decyzji nadzorczej przed dniem 1 września 2004 roku nie zachodzi konieczność wyczerpania administracyjnego trybu dochodzenia odszkodowania przewidzianego w art. 160 § 4 k.p.a. z uwagi na jego procesowy charakter i w konsekwencji konieczność zastosowania ogólnych procesowych norm intertemporalnych. Przepis art. 160 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym na dzień poprzedzający wejście w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku stanowił, w § 1, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Z kolei § 2 tego przepisu stanowił, iż do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego z wyłączeniem art. 418 tego Kodeksu. Wedle § 3 art. 160 k.p.a. odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzje z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., chyba, że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji; w tym ostatnim przypadku roszczenie o odszkodowanie służy w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności. Zgodnie natomiast z § 6 art. 160 k.p.a. roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2 k.p.a., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a.

W świetle powyższego należy przyjąć, że roszczenie powódki nie znajduje również oparcia na podstawie art. 160 k.p.a. Przedstawione przez powódkę dowody nie wskazywały na to by którakolwiek z zaprezentowanych decyzji wydana została z naruszeniem przepisu art. 156 k.p.a. Sąd orzekający w procesie o naprawienie szkody nie jest władny do ustalenia czy wydanie decyzji nastąpiło niezgodnie z prawem. Właściwymi do oceny legalności takiej decyzji są

określone organy administracji stwierdzające jej niezgodność z prawem we właściwym postępowaniu lub orzeczeniu sądu administracyjnego. W związku z tym, że powódka nie wykazałaby taka decyzja została podjęta, a co więcej twierdziła w pozwie postępowanie w sprawie przyznania prawa ustanowienia na jej rzecz użytkowania wieczystego jest cały czas w toku, w sprawie nie zostały spełnione przesłanki do dochodzenia odszkodowania.

Odnosząc się do oddalonych przez Sąd wniosków dowodnych powódki w pierwszej kolejności odnieść należy się do wniosku powódki o zawieszenie postępowania cywilnego w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym.

Możliwość zawieszenia postępowania w przypadkach objętych art. 177 k.p.c. nakłada na sąd obowiązek rozważenia wszystkich okoliczności sprawy i podjęcia decyzji odpowiedniej w konkretnej sytuacji, uwzględniającej celowość czasowego powstrzymania się z rozpoznaniem sporu. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 30.9.2010 r. I CSK 680/09 wskazuje się, iż „Przewidziana w art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. podstawa zawieszenia postępowania sądowego, nawet bez wniosku stron, obliuguje sąd do uprzedniego ustalenia czy zachodzi zależność rozstrzygnięcia sporu od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej. Łączy się to ze stwierdzeniem niedopuszczalności drogi sądowej dla rozstrzygnięcia w postępowaniu cywilnym kwestii należących do drogi administracyjnej. Jeśli decyzja administracyjna dotycząca tej kwestii będzie miała konstytutywny charakter i tym samym stanowić będzie konieczny element formalnego lub merytorycznego rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowym, prejudycjalnie je poprzedzając, to zawieszenie postępowania sądowego jest obligatoryjne”.

Należy jednakże mieć na uwadze, iż ponowne wydanie decyzji w przedmiocie, którego dotyczyły niezgodne z prawem decyzje, nie przesądza o istnieniu przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Skoro, zatem powódka nie wykazała w postępowaniu przesłanej odpowiedzialności odszkodowawczej to jej wniosek podlegał oddaleniu. Z tej samej przyczyny należało oddalić wniosek o dopuszczenie opinii biegłego do spraw wyceny nieruchomości. Skoro nie było bezprawności w działaniu strony pozwanej to nie było także szkody.

Jeżeli zaś chodzi o wniosek powódki o dopuszczenie dowodu z akt postępowania administracyjnego toczącego się przed Prezydentem m. W. w sprawie (...), to w opinii Sądu wniosek ten podlegał oddaleniu stosownie do dyspozycji art. 217 § 3 k.p.c. albowiem okoliczności sprawy niniejszej zostały już dostatecznie wyjaśnione.

Rozstrzygnięcie o kosztach procesu znajduje oparcie w treści art. 98 k.p.c w zw. z § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. 02.163.1349 z późn. zm.)

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji wyroku.