

Sygn. akt **V Ca 294/14**

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 listopada 2014 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie V Wydział Cywilny-Odwoławczy w składzie:

Przewodniczący:	SSO Zbigniew Podedworny
Sędziowie:	SO Adrianna Szewczyk-Kubat (spr.) SR del. Kamila Spalińska - Zbrzeźna
Protokolant:	st. sekr. sąd. Urszula Widulińska

po rozpoznaniu w dniu 19 listopada 2014 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **M. K.**

przeciwko **m.st. W.**

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Rejonowego dla W. Śródmieścia w Warszawie

z dnia 14 października 2013 r., sygn. akt I C 1004/13

1. zmienia zaskarżony wyrok w ten tylko sposób, że w punkcie I wyroku w miejsce daty „17 kwietnia 2013 roku” wpisuje datę „11 czerwca 2013 roku”;
2. oddala apelację w pozostałym zakresie;
3. zasądza od (...)W. na rzecz M. K. kwotę 1. 200 (jeden tysiąc dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania w instancji odwoławczej.

Sygn. akt V Ca 294/14

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 17 kwietnia 2013 roku powód M. K. wniósł przeciwko pozwanemu (...) W. o zasądzenie na podstawie przepisu art. 417¹ § 3 k.c. kwoty 45.294,64 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty oraz kosztów procesu.

W odpowiedzi na pozew pozwany (...) W. wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie na jego rzecz od powoda kosztów postępowania w sprawie.

W piśmie procesowym z dnia 15 kwietnia 2013 roku powód ograniczył powództwo do kwoty 44.660 zł, zaś w pozostałej części, tj. co do kwoty 635 zł cofnął powództwo ze zrzeczeniem się roszczenia, wnosząc jednocześnie o zasądzenie w tym zakresie kosztów postępowania na rzecz powoda od pozwanego.

Wyrokiem z dnia 14 października 2013 roku w sprawie I C 1004/13 Sąd Rejonowy dla W. Śródmieścia w Warszawie zasądził od pozwanego (...) W. na rzecz powoda M. K. kwotę 44.660 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 17 kwietnia 2013 roku do dnia zapłaty, umorzył postępowanie w zakresie kwoty 635 zł oraz zasądził od pozwanego (...) W. na rzecz powoda M. K. kwotę 4. 682 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Rejonowy ustalił następujący stan faktyczny i przeprowadził rozważania prawne:

W dniu 30 grudnia 2002 roku powód złożył do kancelarii (...) (...)o W. wniosek o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) oznaczonej w księdze wieczystej KW Nr (...).

Pismem z dnia 31 maja 2004 roku Urząd powiadomił powoda o wszczęciu postępowania co do w/w nieruchomości w trybie ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. Nr 113 z 2001 r., poz. 1209 z późn. zm.). W dniu 2 maja 2005r. sporządzono operat szacunkowy nieruchomości.

Niemniej jednak żadna decyzja nie została wydana do dnia 13 października 2005 roku, kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. Nr 175 z 2005 r., poz. 1459). Wobec powyższego w piśmie informacyjnym z dnia 1 grudnia 2005 roku powiadomiono powoda o nowych przepisach i wskazano wartość nieruchomości wyliczoną na podstawie operatu na kwotę 577.170 zł, a wartość prawa użytkowania wieczystego na kwotę 412.472 zł, opłatę zaś za przekształcenie prawa na sumę 164.698 zł. Jednocześnie poproszono powoda o zajęcie w terminie 14 dni stanowiska co do 3 możliwości: czy wnosi o wydanie decyzji przy zaakceptowaniu kwoty stanowiącej opłatę za przekształcenie w wysokości 164.698 zł, czy domaga się umorzenie postępowania ze względu na wysokość opłaty albo czy wnosi o zawieszenie postępowania na wniosek, zgodnie z art. 98 § 1 k.p.a., w oczekiwaniu na uchwalenie na podstawie nowej ustawy przepisów umożliwiających stosowanie bonifikaty od opłaty za przekształcenie. Ponadto poinformowano powoda, że w przypadku kontynuowania postępowania, zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a., rozpatrzenie wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przedmiotowej nieruchomości nastąpi w ciągu miesiąca od daty zgromadzenia całości materiału dowodowego.

W dniu 15 lutego 2006 roku na podstawie art. 98 k.p.c., art. 20 ustawy z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju (...) W., art., 39 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, ustawy z 29 lipca 2005 roku o przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności zapadło postanowienie Prezydenta (...) W. o zawieszeniu postępowania prowadzonego z wniosku powoda.

W dniu 22 czerwca 2006 roku zapadła uchwała Nr LXXVII/2376/2006 Rady (...) W. w sprawie bonifikaty od opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości dla osób fizycznych, która to uchwała weszła w życie w dniu 14 sierpnia 2006 roku. Rada (...) W. wyraziła zgodę na udzielenie osobom fizycznym 60% bonifikaty, jeżeli nieruchomość jest wykorzystywana na cel mieszkaniowy lub rolny. Bonifikata ta powiększała się o 1 % za każdy rok trwania użytkowania wieczystego, licząc od dnia wydania decyzji o zmianie użytkowania wieczystego w prawo własności, lecz suma bonifikat nie mogła przekroczyć 95%.

W dniu 6 września 2006 roku M. K. złożył wniosek o podjęcie postępowania administracyjnego, co nastąpiło 9 października 2006 roku. Jednocześnie poinformowano powoda, że zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku zachodzi konieczność stwierdzenia, czy w stosunku do przekształcanego gruntu nie toczy się postępowanie

w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...). W. o przyznanie prawa własności czasowej (obecnie użytkowania wieczystego). Nadto wskazano, że postępowanie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo przedmiotowej nieruchomości zostało wszczęte w dniu 30 grudnia 2002 roku i zostało zarejestrowane pod numerem (...), zaś obecnie w delegaturze rozpatrywane są postępowania z przedziału 1250--1300. W związku z tym rozpatrzenie wniosku M. K. nastąpi do dnia 31 grudnia 2009 roku. Nadmieniono także, iż proces komunalizacji przedmiotowej nieruchomości na rzecz (...) W. nie został jeszcze zakończony i potwierdzony decyzją komunalizacyjną, zaś monity o przyśpieszenie komunalizacji zostały już wystosowane w pismach z dnia 19 kwietnia 2004 roku i 7 września 2006 roku.

Następnie dnia 1 grudnia 2006 roku zawieszono z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości do czasu wydania przez Wojewodę (...) decyzji stwierdzającej nabycie przez D. Gminę W. M. własności w/w nieruchomości. M.in. poinformowano w jej uzasadnieniu powoda, iż aktualnie jest przygotowywana pełna dokumentacja, która zostanie przedłożona Wojewodzie (...) w celu wydania decyzji stwierdzającej nabycie z mocy prawa własności nieruchomości przez D. Gminę W. M. z dniem 27 maja 1990 roku, tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 roku.

W dniu 4 czerwca 2007 roku Delegatura D. M. złożyła do (...) Urzędu Wojewódzkiego wnioski z o komunalizację przedmiotowej nieruchomości z mocy prawa, a postępowanie w tym przedmiocie zostało wszczęte w dniu 16 sierpnia 2010 roku. Decyzję komunalizacyjną o nr (...) wydano dnia 5 października 2010 roku, decyzja stała się prawomocna w dniu 21 stycznia 2011 roku.

W dniu 7 listopada 2011 roku podjęto z urzędu zawieszono postępowanie administracyjne w sprawie przekształcenia. W uzasadnieniu decyzji powołano się na wydanie decyzji komunalizacyjnej.

Postanowieniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 8 grudnia 2011 roku, po zapoznaniu się z zażaleniem M. K. na bezczynność organu administracji publicznej - Prezydenta (...) W., uznając jego zasadność, na podstawie art. 37 § 2 k.p.a. wyznaczono Prezydentowi (...)W. dodatkowy termin do 29 lutego 2012 roku do załatwienia poprzez wydanie decyzji administracyjnej sprawy z wniosku powoda o przekształcenie prawa wieczystego użytkowania gruntu nieruchomości położonej przy ul. (...) w W. w prawo własności.

W dniu 27 stycznia 2012 roku Wydział (...) dla D. M. ustalił, iż w stosunku do przedmiotowej nieruchomości nie toczy się postępowanie administracyjne mające na celu nabycie przedmiotowej nieruchomości lub jej części pod inwestycję celu publicznego.

W dniu 16 lutego 2012 roku M. K. złożył wniosek w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty od opłaty za przekształcenie prawa w wysokości 60 % plus 1 % za każdy rok trwania użytkowania wieczystego.

Pismem z dnia 2 marca 2012 roku (...) W. poinformowało powoda o zakończeniu procedury wyłaniania rzeczoznawcy majątkowego w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.). W związku z powyższym oznaczono przewidywany termin rozpatrzenia sprawy przekształcenia na dzień 30 kwietnia 2012 roku. W dniu 6 marca 2012 roku zlecono wykonanie osiemnastu operatów szacunkowych, w tym operatu dotyczącego nieruchomości powoda. Dnia 30 marca 2012 roku sporządzono protokół odbioru wycen.

Decyzją nr (...) z dnia 16 maja 2012 roku orzeczono przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) oznaczonej w księdze wieczystej (...), określono opłatę za przekształcenie w wysokości 490.985 zł, udzielono powodowi bonifikaty od tej opłaty w wysokości 93% i ustalono, że w wyniku udzielenia bonifikaty opłata za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wyniesie łącznie 34.368,96 zł.

Dnia 14 listopada 2012 roku oddalono odwołanie M. K. do Samorządowego Kolegium Odwoławcze w części dotyczącej ustalenia opłaty za przekształcenie, na skutek czego w dniu 28 grudnia 2012 roku dokonał on przelewu na rzecz (...) D. M.(...) W. kwoty 34.601,59 zł tytułem opłaty za przekształcenie wraz z należnymi odsetkami.

Sąd Rejonowy ustalił ponadto, że z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości M. K. uiszczył: za rok 2007 kwotę 1.412,80 zł, tytułem dopłaty za rok 2006 i styczeń 2007 roku kwotę 7.811,96 zł, za rok 2008 kwotę 5.204,10 zł, za rok 2009 kwotę 5.204,10 zł, za rok 2010 kwotę 5.320,49 zł, za rok 2011 kwotę 5.375,78 zł, a za rok 2012 kwotę 5.347,28 zł.

W ocenie Sądu Rejonowego podstawę powództwa w niniejszej sprawie stanowił art. 417 /1/ § 3 k.c., w myśl którego, 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. Sąd Rejonowy zważył, że z kolei podstawą dla stwierdzenia bezprawności zaniechania władzy publicznej, wiążącą dla sądu orzekającego w sprawie odszkodowania może być art. 37 k.p.a. w zw. z art. 35 k.p.a., w którym to przepisie nałożono na organy władzy publicznej obowiązek załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki. Jednocześnie przepis ten określił terminy, w jakich powinno zakończyć się postępowanie administracyjne. Sąd Rejonowy podkreślił także, że dla stwierdzenia, że w postępowaniu nastąpiła przewlekłość znaczenie będzie miała reakcja właściwego organu na złożone zażalenie na niezakończony w terminie. Jeśli organ, do którego wniesiono zażalenie, wyznaczy dodatkowy termin na załatwienie sprawy, oznaczać to będzie uznanie przez ten organ zażalenia za uzasadnione.

W świetle powyższych rozważań Sąd Rejonowy przyjął, że powód wykazał się stosownym prejudykatem, tj. postanowieniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 8 grudnia 2011 roku. Pomimo wyznaczenia dodatkowego terminu na załatwienie sprawy, tj. do 29 lutego 2012 roku, decyzję w przedmiocie przekształcenia wydano dopiero w dniu 16 maja 2012 roku, co dodatkowo stanowiło zarówno o przewlekłości, jak i bezczynności organu administracji (tak wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 stycznia 2013 roku, sygn. akt II SAB /Kr191 /12).

Sąd Rejonowy podkreślił też, że na podstawie art. 17 a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku „Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych” (Dz.U. z 1990 r., Nr 32, poz. 191 z późno zm.) gminy były zobowiązane do przekazywania wojewodom spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, które stały się własnością gmin z mocy prawa na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 tej ustawy, przy czym termin przekazywania upływał z dniem 31 grudnia 2005 roku. W niniejszej sprawie (...) W. nie dochowało terminu przewidzianego w przepisie art. 17a ust. 2 ustawy, a z wnioskiem o komunalizację przedmiotowej nieruchomości z mocy prawa Delegatura D. M. wystąpiła dopiero pismem z dnia 4 czerwca 2007 roku, a więc półtora roku po upływie terminu ustawowego.

Ponadto organ administracyjny zwlekał również z wszczęciem samego postępowania w sprawie przekształcenia. Powód złożył wniosek w dniu 30 grudnia 2002 roku, zaś postępowanie wszczęto dopiero w dniu 31 maja 2004 roku, a więc po upływie prawie półtora roku od dnia złożenia wniosku.

Sąd Rejonowy nie podzielił stanowiska pozwanego co do istnienia trudności w interpretacji zmieniających się przepisów dotyczących przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, które rzutowałyby na szybkość podejmowanych czynności przez organ administracyjny. W tym zakresie wskazał, że przedmiotowy wniosek powód złożył w okresie obowiązywania ustawy z dnia 26 lipca 2001 roku o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. z 2001 roku, Nr 113, poz. 1209). Ustawa aktualnie obowiązująca, z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2012 r., Nr 83 t.j.) przewidywała wprost w art. 8, iż do spraw wszczętych na podstawie dwóch wcześniejszych ustaw z dnia 4 września 1997 roku i z dnia 26 lipca 2001 roku, a niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy ustawy z 2005 roku. Jednocześnie przepis art. 9 ustawy przewidywał utratę mocy obowiązującej w/w dwóch ustaw wcześniejszych.

Sąd Rejonowy podniósł ponadto, że Urząd (...) W. w korespondencji kierowanej do powoda kilkakrotnie informował go o planowanym zakończeniu sprawy w terminach określonych w k.p.a., które to terminy ostatecznie nie zostały zachowane.

W ocenie Sądu Rejonowego okoliczność, iż właściwy Wydział Delegatury D. M. miał do załatwienia bardzo dużą ilość wniosków (wniosek powoda zarejestrowany był pod numerem (...)), nie stanowiła usprawiedliwienia dla przedłużającego się postępowania administracyjnego. Sąd I instancji zważył, że niezakończona sprawa w terminie to także niezakończona jej w terminie wyznaczonym przez organ wyższego stopnia w wyniku uwzględnienia zażalenia na bezczynność (tak wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2011 roku, sygn. akt IV SAB/Wa 61/11). Przyjął, że tłumaczenia organu administracji w postaci natłoku wpływających spraw i niewystarczającej obsady kadrowej do załatwiania ich na bieżąco, czyli w terminach wynikających z k.p.a., nie mogą być uznane za uzasadnioną przeszkodę w załatwieniu sprawy (tak wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2011 roku, sygn. akt I SAB/Wa 123/11).

Sąd Rejonowy stwierdził, że co do zasady w okresie zawieszenia postępowania administracyjnego terminy określone w k.p.a. na załatwienie sprawy nie biegną, jednakże z ustalonych okoliczności faktycznych wynikało, że w okresie od dnia 15 lutego 2006 roku do dnia 9 października 2006 roku zawieszenie postępowania nastąpiło na wniosek powoda, zaś w okresie od dnia 1 grudnia 2006 roku do dnia 7 listopada 2011 roku zawieszenie nastąpiło z urzędu. W ocenie Sądu Rejonowego fakt zawieszenia postępowania administracyjnego z urzędu z uwagi na niemożność dochowania terminu do załatwienia sprawy nastąpił de facto z winy organu ze względu na nieprzedłożenie Wojewodzie (...) w terminie ustawowym spisu inwentaryzacyjnego nieruchomości. Poza tym pomimo zastosowania przez pozwanego instytucji zawieszenia postępowania, decyzja finalna i tak została wydana z przekroczeniem terminu wyznaczonego przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, toteż skorzystanie z instytucji zawieszenia nie mogło rzutować na ocenę przewlekłości postępowania administracyjnego, wskutek której wyrządzono powodowi szkodę.

Sąd Rejonowy nie miał wątpliwości, że w niniejszej sprawie na powodzie ciążył obowiązek wykazania rodzaju i wysokości szkody wyrządzonej na skutek przewlekłości postępowania administracyjnego (wyrok SA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2008 roku, sygn. akt I ACa 475/2007). Powód wskazał, że na jego szkodę złożyły się: straty wynikające ze wzrostu wartości przedmiotowej nieruchomości, przez co, mimo jednoczesnego zwiększenia procentowej wysokości bonifikaty z 88% w 2007 roku do 93% w 2012 roku, powód ostatecznie zapłacił wyższą kwotę za przekształcenie oraz różnica pomiędzy poniesionymi przez powoda rocznymi opłatami za użytkowanie wieczyste w latach 2007-2012, a podatkami od nieruchomości, które w tym okresie ponosiłby, gdyby w należyłym czasie nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Sąd Rejonowy uznał, że takie ustalenie wysokości szkody i związku przyczynowego było zasadne. Gdyby bowiem pozwany wydał decyzję w rozsądnym terminie, tj. najpóźniej z końcem 2006 roku, wówczas powód uiszczyłby niższą opłatę za przekształcenie oraz nie ponosiłby wydatków związanych z obowiązkiem uiszczania opłat z tytułu użytkowania wieczystego w latach 2007-2012. Sąd I instancji podzielił stanowisko powoda w przedmiocie oznaczenia końca 2006r. jako momentu, od którego należało obliczać wysokość szkody w postaci nieusprawiedliwionych wydatków. Sąd I instancji zwrócił uwagę, że był to moment, w którym było możliwe z jednej strony przekształcenie prawa za bonifikatą (co było możliwe dopiero w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, do którego wydano uchwałę Rady miasta (...) W. z dnia 22 czerwca 2006 roku Nr (...), która weszła w życie w dniu 14 sierpnia 2006 roku) oraz z drugiej strony, w którym decyzja komunalizacyjna zostałaby wydana i odnotowana wpisem na rzecz gminy w księdze wieczystej przedmiotowej nieruchomości, gdyby pozwany przekazał Wojewodzie spis nieruchomości objętych komunalizacją w ustawowym terminie, tj. najpóźniej do dnia 31 grudnia 2005 roku. Sąd Rejonowy dodatkowo przyjął, iż do dnia złożenia przez M. K. wniosku o podjęcie zawieszono postępowania, tj. 9 października 2006 roku należałoby dodać miesięczny termin na załatwienie sprawy określony w przepisie art. 35 § 3 k.p.a., co w konsekwencji uzasadniało twierdzenie o zasadności wydania decyzji o przekształceniu najpóźniej pod koniec 2006 roku.

W oparciu o powyższe Sąd Rejonowy ustalił, że kwota należna z tytułu różnicy pomiędzy opłatą za przekształcenie poniesioną rzeczywiście przez powoda w 2012 roku (34.368,96 zł), a opłatą, którą poniósłby, gdyby uiszczył ją pod koniec 2006 roku (19.763,76 zł) wyniosła (po uwzględnieniu w obydwu przypadkach możliwych bonifikat) 14.605,19 zł. Natomiast z tytułu różnicy między podatkiem od nieruchomości a wysokością opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości kwota należna wyniosła (po uwzględnieniu zmiany powierzchni nieruchomości) 30.689,45 zł.

Wobec cofnięcia powództwa wraz ze zrzeczeniem się roszczenia w zakresie kwoty 635 zł., Sąd Rejonowy orzekł o umorzeniu postępowania w tej części na podstawie przepisów art. 355 § 1 k.p.c. w zw. z art. 203 § 1 i 4 k.p.c.

O odsetkach ustawowych Sąd Rejonowy orzekł na podstawie przepisu art. 455 k.c., a o kosztach procesu w oparciu o art. 98 k.p.c. w zw. z § 6 pkt 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2002 r., Nr 163, poz. 1348).

Apelację od wyroku złożył pozwany, który zaskarżył w całości wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie, wniósł o jego zmianę i oddalenie powództwa oraz o zasądzenie od powoda na jego rzecz zwrotu kosztów procesu za obie instancje, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

1. naruszenie prawa materialnego, tj.:

- art. 417 /1/ § 3 k.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i zasądzenie na rzecz powoda odszkodowanie, pomimo, iż w przedmiotowej sprawie nie doszło do niezgodnej z prawem przewlekłości postępowania administracyjnego;

- art. 4 ust. 13 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w zw. z art. 156 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i w konsekwencji nieprawidłowe wyliczenie wysokości szkody rzekomo poniesionej przez powoda;

- art. 361 § 1 k.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że w przedmiotowej sprawie zaistniał adekwatny związek przyczynowy pomimo, iż okoliczności sprawy wskazują, że pozwany nie przyczynił się do powstania rzekomej szkody po stronie powoda;

- art. 455 k.c. w zw. z art. 481 § 1 k.c. poprzez niewłaściwe zastosowanie oraz przepisu art. 476 k.c. poprzez jego niezastosowanie i zasądzenie odsetek ustawowych od dnia złożenia pozwu zamiast od dnia doręczenia pozwanemu odpisu pozwu.

2. naruszenie przepisów postępowania, tj.:

- art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie dowolnej, a nie swobodnej oceny dowodów polegającej na przyjęciu, że w sprawie miała miejsce przewlekłość postępowania administracyjnego pomimo, iż zgromadzony materiał dowodowy potwierdza, że pozwany podejmował czynności oraz zmierzał do zakończenia postępowania i załatwienia sprawy M. K.;

- art. 35 § 3, § 4, § 5 k.p.a. w zw. z art. 37 § 1 i § 2 k.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na błędnym przyjęciu, że w przedmiotowej sprawie doszło do niezgodnej z prawem przewlekłości postępowania administracyjnego.

Powód wnosil o oddalenie apelacji i zasądzenie na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego w instancji odwoławczej.

Sąd Okręgowy zważył co następuje:

Apelacja w przeważającej części nie zasługuje na uwzględnienie.

Przed wszystkim w ocenie Sądu Okręgowego nie doszło do naruszenia art. 417 /1/ § 3 k.c. oraz art. 35 § 3, § 4, § 5 k.p.a. w zw. z art. 37 § 1 i § 2 k.p.a. W tym zakresie całkowicie bezpodstawne i nielogiczne są twierdzenia pozwanego, że w przedmiotowej sprawie nie można było uznać, że doszło do niezgodnej z prawem przewlekłości

postępowania administracyjnego. Do akt złożono bowiem prawomocne postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 8 grudnia 2011 roku o bezczynności organu administracji publicznej - Prezydenta (...) W. wydane właśnie, jak to zresztą wynika z treści samego postanowienia, na podstawie art. 37 § 2 k.p.a., w którym wyznaczono Prezydentowi termin do 29 lutego 2012 roku do załatwienia poprzez wydanie decyzji administracyjnej sprawy z wniosku powoda o przekształcenie prawa wieczystego użytkowania gruntu nieruchomości położonej przy ul. (...) w W. w prawo własności. Tym samym powód po pierwsze legitymował się koniecznym prejudykatem określonym w art. 417 /1/ § 3 k.c., a ponadto poprzez złożenie postanowienia wykazał bezczynność organu Prezydenta (...) W. w podejmowaniu decyzji o przekształceniu prawa. Prejudykat w zakresie wykazania niezgodności z prawem niewydania decyzji administracyjnej można bowiem uzyskać zarówno poprzez złożenie skargi na bezczynność w trybie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., po rozpoznaniu której Sąd w oparciu o art. 149 p.p.s.a., uwzględniając skargę, zobowiązałby organ do wydania w określonym terminie decyzji, bądź właśnie poprzez wniesienie zażalenia na niezakończoną sprawę w terminie lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie art. 37 k.p.a., co miało miejsce w niniejszej sprawie.

Z samej treści złożonego postanowienia wynikało z kolei, że zażalenie dotyczyło bezczynności organu, a Samorządowe Kolegium Odwoławcze przez wyznaczenie terminu do wydania decyzji administracyjnej, jak słusznie wskazał Sąd Rejonowy, uznało zażalenie za uzasadnione (tak wyrok SA w Krakowie z dnia 6.09.2012r. I ACa 724/12, wyrok SA w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2013r. I ACa 206/13). Bezsownie także z treści uzasadnienia orzeczenia SKO wynikało, że dopatrzyło się ono nieuzasadnionej zwłoki w rozpoznawaniu wniosku powoda przez 9 lat.

Ponadto wobec złożenia odpisu postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego należało się zgodzić ze stroną powodową, że samodzielne badanie przez Sąd w obecnej sprawie, czy niewydanie przez prawie 10 lat decyzji w przedmiocie przekształcenia było niezgodne z prawem, jest pozbawione zarówno podstaw prawnych, jak i niecelowe (tak też wyrok SA w Łodzi z dnia 22 maja 2014r. I ACa 1456/13). Słusznie wskazał powód, że odpowiedzialność pozwanego wynikająca z art. 417 /1/ § 3 k.c. nie jest oparta na zasadzie winy, w związku z powyższym nawet wykazanie, że opóźnienie było spowodowane niejasnością przepisów, dużą ilością wniosków pozostających do rozpoznania, brakiem decyzji komunalizacyjnej, czy niewyjaśnieniem kwestii granic nieruchomości byłoby bezprzedmiotowe dla rozstrzygnięcia o istnieniu przewlekłości postępowania z uwagi na przekroczenie terminów administracyjnych wynikających z art. 35 k.p.a. dla rozpoznania wniosku, tym bardziej, że kilkakrotnie organ administracyjny sam określał dodatkowy termin na wydanie decyzji i za każdym razem tego terminu nie dotrzymywał. Poza tym, zdaniem Sądu Okręgowego, wydanie postanowienia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze zwolniło Sąd powszechny od obowiązku badania spełnienia przesłanki ustalenia niezgodności z prawem niewydania decyzji. Inna interpretacja konieczności wykazania w oparciu o art. 417 /1/ § 3 k.c. zaistnienia prejudykatu byłaby sprzeczna z logiką nakazującą ponownie badać tę samą okoliczność, a ponadto podważałaby prawomocne rozstrzygnięcia zapadłe w postępowaniu administracyjnym.

Niezależnie od powyższego, wskazane przez pozwanego okoliczności, które miały usprawiedliwić opóźnienie w wydaniu decyzji, w ocenie Sądu Okręgowego, w istocie nie mogły zwolnić pozwanego od odpowiedzialności. Wątpliwości interpretacyjne, rozstrzygnięte w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 roku w sprawie K 8/98, istniały bowiem w związku ze stanem prawnym istniejącym jeszcze przed wniesieniem pozwu w niniejszej sprawie (wyrok Trybunału został wydany w 2000r., a powód wniósł pozew w 2002r.). Ilość rozpoznawanych wniosków nigdy nie może stanowić podstawy do zwolnienia organu od odpowiedzialności za długotrwałość postępowania. Z kolei brak decyzji komunalizacyjnej i nawet zawieszenie postępowania administracyjnego z urzędu do czasu uzyskania tej decyzji również nie mogłyby usprawiedliwiać opóźnień w działaniach organu i zwalniać ten organ od odpowiedzialności. Ustawa komunalizacyjna weszła w życie w dniu 27 maja 1990r., a pozwany przez okres 15 lat miał czas na przeprowadzenie inwentaryzacji i uzyskanie decyzji komunalizacyjnej. Niewątpliwie był to wystarczający okres do przeprowadzenia tych czynności, tudzież uporządkowania sytuacji prawnej i faktycznej nieruchomości. Co więcej, zważyć należało, dla oceny zachowania pozwanego, że nawet po złożeniu przez powoda wniosku o przekształcenie w 2002r., pozwany nie podjął żadnych działań w oczekiwanym kierunku aż do połowy 2007r., kiedy to dopiero wystąpił z wnioskiem o dokonanie komunalizacji.

Tym niemniej jeszcze raz trzeba podkreślić, że powyższe rozważania dotyczące braku przesłanek zwalniających pozwanego od odpowiedzialności za niewydanie decyzji z uwagi na istnienie prejudykату nie mają większego znaczenia dla rozpoznania sprawy.

Dlatego też w niniejszej sprawie, poza ustaleniem istnienia prejudykату, ocenie Sądu Rejonowego powinno podlegać jedynie, w myśl art. 361 k.c., czy na skutek niewydania decyzji o przekształceniu doszło do powstania szkody, pomiędzy szkodą a niewydaniem decyzji istniał normalny związek przyczynowo-skutkowy, a powód wykazał wysokość szkody (tak SA w Krakowie w wyroku z dnia 06.09.2012r. I ACa 724/12).

W ocenie Sądu Okręgowego przesłanki z art. 361 k.c. zostały wykazane. Bezsprornie, gdyby powód uzyskał prawo własności nieruchomości wcześniej, zmuszony byłby do uiszczania podatku od nieruchomości, natomiast nie miałby obowiązku uiszczania opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości. Dlatego też uzasadnione było zasądzenie tej części odszkodowania, w której wyrażono różnicę pomiędzy opłatami z tytułu użytkowania wieczystego a kwotami podatku począwszy od 2007 roku. Należało przy tym zauważyć, że normalnym następstwem nieposiadania decyzji o przyznaniu prawa własności była konieczność uiszczania opłat z tytułu użytkowania wieczystego na dotychczasowych warunkach, adekwatnych do posiadanego przez powoda statusu prawnego. Sąd Okręgowy podzielił stanowisko Sądu Rejonowego, że możliwe było wyliczenie kwoty odszkodowania według stanu na początek 2007 roku. W październiku 2006 roku zostało bowiem podjęte postępowanie administracyjne zawieszono uprzednio na zgodny wniosek stron z uwagi na brak uchwały Rady (...)W. w sprawie bonifikat. Jak wskazano wyżej, z uwagi na treść prejudykату oraz fakt, iż strona pozwana do tego momentu nie uporządkowała kwestii związanej z decyzją komunalizacyjną wbrew treści przepisów prawa i pomimo tak znacznego upływu czasu zarówno od wejścia w życie ustawy z 1990r., jak i złożenia wniosku przez powoda, wydanie decyzji powinno nastąpić zgodnie z zapisami art. 35 § 3 k.p.a. Wskazywanie przez organ terminu w 2009 roku na wydanie decyzji nie było w okolicznościach sprawy usprawiedliwione, a niezależnie od tego decyzja nawet w tym przedłużonym terminie i tak nie została wydana. Stąd też usprawiedliwione było żądanie odszkodowania w oparciu o rozliczenie opłat począwszy od 2007 roku.

Odnośnie drugiego składnika odszkodowania wyrażającego się w różnicy opłaty za przekształcenie, którą powód musiał ostatecznie uiścić, przy zastosowaniu bonifikaty, a którą musiałby uiścić, gdyby do przekształcenia doszło wcześniej Sąd Okręgowy zważył, że istotnie w rozumowaniu strony powodowej pozornie występuje pewna luka. Bezsprornie bowiem operat szacunkowy będący podstawą wyliczenia został sporządzony w maju 2005 roku. Wówczas obowiązywał jeszcze art. 4a ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, który stanowił *lex specialis* w stosunku do wyrażonej w ustawie o gospodarowaniu nieruchomości zasady rocznej aktualności operatu szacunkowego stanowiąc o możliwości powoływania się na operat sporządzony w toku postępowania o przekształcenie, a nawet na operat sporządzony do 2 lat przed złożeniem wniosku o przekształcenie. Po wejściu w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości analogiczny zapis nie znalazł się w tej ustawie, natomiast art. 8 ustawy stwierdzał, że do spraw nie zakończonych decyzją ostateczną stosuje się przepisy tej ustawy. W związku z tym formalnie rzecz biorąc, istotnie w 2007 roku, który to rok powód wskazał jako początkową datę powstawania szkody, nie było regulacji innej niż wynikająca z art. 156 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tak więc można byłoby stwierdzić, że gdyby dokonano przekształcenia w 2007 roku, opinia z 2005 roku nie powinna być podstawą wyliczenia opłaty należnej za przekształcenie. Jednakże tego rodzaju wnioskowanie pozwanego nie uwzględniło kilku elementów stanu faktycznego i prawnego sprawy. Bezsprornie do wydania decyzji i konieczności uiszczenia opłaty w 2007 roku nie doszło. Odszkodowanie oparte na przepisie art. 417 /1/ § 3 k.c. ma też różny charakter niż np. odszkodowanie za wydanie decyzji/orzeczenia niezgodnego z prawem. W tym ostatnim przypadku data powstania szkody jest możliwa do ścisłego ustalenia. Natomiast w niniejszej sprawie mamy do czynienia ze szkodą o charakterze ciągłym, albowiem szkoda jest związana z niewydawaniem decyzji i realizuje się do momentu wydania tej decyzji. Na rozmiar szkody i wysokość należnego odszkodowania, nie tylko w aspekcie prawa do ewentualnych odsetek, niewątpliwie wpływ powinna mieć okoliczność, czy np. organ wydał decyzję po upływie kilku tygodni od momentu, gdy zgodnie z przepisami prawa powinien był ją wydać, czy też do wydania decyzji doszło po wielu następnych latach, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie. Przy czym z kolei do decyzji

powoda należało, czy będzie domagał się odszkodowania za cały czas niewydania orzeczenia przez właściwy organ, czy też ograniczy swoje żądanie do pewnego okresu. Ponadto od 1 stycznia 2008 roku weszła w życie zmiana ustawy z 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw wprowadzona ustawą z dnia 07 września 2007 roku o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, która przywróciła regulację dotyczącą aktualności opinii rzeczoznawcy o treści identycznej, jak ta wynikająca z ustawy z 1997 roku. Tak więc w świetle przepisów prawnych na potrzeby obliczania opłaty za przekształcenie od 2008 roku można było odwołać się do operatu sporządzonego do 2 lat przed złożeniem formalnego wniosku. Niewątpliwie zaś operat z 2005 roku kryterium to spełniał. Z tych względów Sąd Okręgowy uznał, że opinię z 2005 roku można było wziąć pod uwagę przy obliczaniu wysokości odszkodowania stanowiącego różnicę między tym, co powód musiałby wpłacić za przekształcenie, gdyby decyzja została wydana wcześniej, a tym, co faktycznie zostało uiszczone.

Ponieważ przed wytoczeniem powództwa powód nie wystąpił z żądaniem zapłaty odszkodowania określając jego wysokość, Sąd Okręgowy uznał, że zasadny jest zarzut pozwanego naruszenia art. 455 k.c. w zw. z art. 481 § 1 k.c. poprzez niewłaściwe zastosowanie oraz przepisu art. 476 k.c. poprzez jego niezastosowanie i zasądzenie odsetek ustawowych od dnia złożenia pozwu zamiast od dnia doręczenia pozwanemu odpisu pozwu i w tym jedynie zakresie zmienił rozstrzygnięcie Sądu Rejonowego.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Okręgowy w oparciu o art. 386 § 1 k.p.c. zmienił w nieznacznym stopniu wyrok Sądu Rejonowego, w pozostałym zakresie oddalając apelację, o kosztach postępowania orzekając na podstawie art. 391 § 1 k.p.c., art. 108 § 1 k.p.c. i art. 100 k.p.c.