

Sygn. akt I ACa 830/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 czerwca 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący:	SSA Regina Kurek
Sędziowie:	SSA Sławomir Jamróg (spr.) SSO del. Izabella Dyka
Protokolant:	sekr. sądowy Marta Matys

po rozpoznaniu w dniu 13 czerwca 2019 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa A. D.

przeciwko Powiatowi (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach

z dnia 27 kwietnia 2018 r. sygn. akt I C 2551/16

1. **oddala apelację;**

2. **zasądza od powódki na rzecz strony pozwanej kwotę 8.100 zł (osiem tysięcy sto złotych) tytułem kosztów postępowania apelacyjnego;**

3. **przyznaje od Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Kielcach na rzecz adwokata M. C. kwotę 6.642 zł (sześć tysięcy sześćset czterdzieści dwa złote), w tym 1.242 zł podatku od towarów i usług, tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powódce z urzędu w postępowaniu apelacyjnym.**

SSA Sławomir Jamróg SSA Regina Kurek SSO Izabella Dyka

Sygn. akt I ACa 830/18

UZASADNIENIE

Powódka A. D. w ostatecznie sprecyzowanym stanowisku wniosła o zasądzenie od Powiatu (...) na jej rzecz kwoty 500.000 zł tytułem odszkodowania (300.000 zł) i zadośćuczynienia (200.000 zł) za nieuprawnione odłączenie działki gruntu oznaczonej numerem (...) o pow. 0,0190 ha położonej w miejscowości W. i jej wydzielenie z działki nr (...) o

pow. 2,69 ha należącej do jej matki A. P. oraz za doznaną krzywdę związaną z prowadzeniem przedmiotowej sprawy przez Starostwo Powiatowe w S. .

Pozwany Powiat (...) wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów postępowania od powódki, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

W uzasadnieniu podniósł, że przed organem administracji (Starostą (...)) toczy się postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomości o nr ew.(...) o pow. 0,0190 ha położoną w W. wydzieloną pod budowę drogi publicznej, której investorem była Gmina S.. W ocenie pozwanego właściwym do ustalenia odszkodowania za w/w nieruchomości na podstawie art. 12 ust. 4a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych jest Starosta (...) – organ administracji. Powiat (...) nie jest investorem inwestycji drogowej ani obecnym właścicielem nieruchomości objętej pozwem, nie jest też organem administracji, który jest uprawniony do wydania decyzji ustalającej odszkodowanie, gdyż z mocy w/w ustawy organem tym jest starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej .

Wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2018r. sygn.. akt I C 2551/16 Sąd Okręgowy w Kielcach oddalił powództwo (pkt I), przyznał adw. M. C. od Skarbu Państwa (Sąd Okręgowy w Kielcach) kwotę 8.856 zł tytułem opłaty za czynności adwokata ustanowionego z urzędu (pkt II), nie obciążył powódki kosztami procesu (pkt III).

Podstawę tego rozstrzygnięcia stanowił następujący stan faktyczny:

Na mocy aktu własności ziemi z dnia 29 października 1974r. Nr (...) J. P. (1) i jego żona A. P. stali się właścicielami nieruchomości oznaczonych w ewidencji gruntów wsi W. jako działki nr (...) o łącznej pow. 4,96 ha, położonych w W. powiat(...). Powyższy akt własności ziemi był podstawą do założenia w dniu 7 sierpnia 1979r. księgi wieczystej KW Nr (...), obecnie (...).

J. P. (1) zmarł w dniu 5 czerwca 1972r. Spadek po nim na podstawie ustawy nabyli żona A. P. w 1/4 części oraz dzieci: N. C., A. D., W. P. (1), J. P. (2), S. P. (1), J. P. (1) i S. P. (2) w 3/28 częściach każde z nich z tym, że wchodzące w skład spadku gospodarstwo rolne odziedziczyli z mocy ustawy żona A. P. i syn S. P. (2) po połowie, co stwierdza postanowienie Sądu Powiatowego w S. z dnia 31 stycznia 1973r. sygn. akt(...)

Sąd Rejonowy wS.postanowieniem z dnia 9 kwietnia 1981r. sygn. akt (...) zniósł współwłasność nieruchomości składającej się z dwóch działek położonej w W. i oznaczonych nr(...) o pow. 2,30 ha i nr (...) o pow. 2,66 ha w ten sposób, że przyznał działkę o pow. 2,30 ha o nr ewid. (...) na wyłączną własność S. i J. małż. N., zaś pozostałą wyodrębnioną działkę o nr (...) o pow. 2,66 ha przyznał na wyłączną własność A. P. i S. P. (2). Właścicielem działki nr (...) w późniejszych latach stał się wnuk małż. N. – M. N., który przejął ją po swoich rodzicach. W 2016r. własność działki przeniósł w drodze darowizny na swego brata.

A. P. zmarła w dniu 12 czerwca 1985r. Spadek po niej zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego wŚ.z dnia 29 września 2016r. sygn. akt(...)na podstawie ustawy nabyły dzieci: A. D., S. P. (2), S. P. (1), W. P. (1), N. C., J. P. (2) i J. P. (1) po 1/7 części spadku każde z nich, przy czym wchodzące w skład spadku gospodarstwo rolne nabył W. P. (1) w całości. S. P. (2) syn J. i A. zmarł w dniu 6 lutego 1999r. Spadek po nim zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego wS. VI Zamiejskowy Wydział Cywilny z siedzibą w S. z dnia 19 grudnia 2014r. sygn. akt (...)na podstawie ustawy nabyło rodzeństwo: A. D., W. P. (1) i N. C. – w udziałach po 1/5 części spadku, zstępni zmarłego brata spadkodawcy J. P. (2): W. P. (2), K. S. i Z. P. - w udziałach po 1/15 części spadku oraz córka zmarłego brata spadkodawcy J. P. (1): S. P. (3) – w udziale wynoszącym 1/5 części spadku z tym, że wchodzące w skład spadku gospodarstwo rolne nabyło rodzeństwo: A. D., W. P. (1) i N. C. – w udziałach wynoszących po 1/4 części oraz zstępni zmarłego brata spadkodawcy J. P. (2): W. P. (2) i Z. P. - w udziałach po 1/8 części.

W. P. (1) syn J. i A. zmarł w dniu 30 lipca 2010r. Spadek po nim zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego wŚ. z dnia 12 października 2012r. sygn. akt (...) na podstawie ustawy nabyli siostra A. D. w 1/4 części, bratanica S. P. (3)

w 1/4 części, siostrzenica T. N. w 1/4 części, bratanica K. S. w 1/12 części, bratanek Z. P. w 1/12 części i bratanek W. P. (2) w 1/12 części.

Ostateczną decyzją z dnia 2 października 2009r. znak (...) Starosta (...) zezwolił na realizację inwestycji drogowej pod nazwą „Przebudowa odcinków dróg gminnych nr (...) w miejscowości W., gmina(...) oraz zatwierdził projekt podziału działki nr (...) o pow. 2,69 ha położonej w W., gmina(...), księga wieczysta KW Nr (...), na dwie działki: nr (...) o pow. 0,0190 ha i nr (...) o pow. 2,6710 ha. Działka nr (...) przeszła na własność Gminy S..

Decyzją z dnia 30 grudnia 2010r. znak (...) Starosta (...) orzekł o ustaleniu odszkodowania w wysokości 1.692,75 zł za udział 3/4 części przysługujący A. P. i odszkodowania w wysokości 564,25 zł za udział 1/4 części przysługujący S. P. (2) w prawie własności nieruchomości położonej w W. gm. S. oznaczonej numerem ewid. działki (...) i pow. 0,0190 ha, która na podstawie decyzji Starosty (...) z dnia 2 października 2009r. znak (...) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się własnością Gminy (...) oraz zobowiązał Burmistrza Miasta i Gminy (...) do wystąpienia do sądu z wnioskiem o zezwolenie na złożenie odszkodowania w w/w kwotach do depozytu sądowego w ciągu 14 dni od dnia, w którym niniejsza decyzja podlegać będzie wykonaniu, a następnie przekazania niniejszego odszkodowania do depozytu sądowego z uwagi na ustalenie, że po A. P. i S. P. (2) nie były przeprowadzone postępowania spadkowe.

Decyzją z dnia 31 marca 2011r. znak (...) Wojewoda (...) rozpoznający odwołanie powódki orzekł o umorzeniu postępowania odwoławczego od decyzji Starosty (...) z dnia 30 grudnia 2010r. znak(...). Powódka złożyła skargę na decyzję organu odwoławczego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K.. Wyrokiem z dnia 1 czerwca 2011r. sygn. akt (...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody (...) z dnia 31 marca 2011r. znak(...) w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego w sprawie ustalenia odszkodowania za przejście prawa własności nieruchomości.

Decyzją z dnia 8 września 2011r. znak (...) Wojewoda (...) po ponownym rozpatrzeniu odwołania powódki od decyzji Starosty (...) z dnia 30 grudnia 2010r. znak (...) dotyczącej ustalenia wysokości odszkodowania za przejście z mocy prawa na rzecz Gminy (...) prawa własności nieruchomości położonej w W. gmina(...) oznaczonej jako działka nr (...) o pow. 0,0190 ha, orzekł o uchyleniu decyzji Starosty (...) z dnia 30 grudnia 2010r. i w całości przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Postanowieniem z dnia 5 czerwca 2012r. znak (...) Starosta (...) postanowił zawiesić z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia odszkodowania w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych za nieruchomość położoną w W. gmina S., oznaczoną numerem działki nr (...) o pow. 0,0190 ha, która na podstawie decyzji Starosty (...) z dnia 2 października 2009r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która stała się własnością gminy (...). Wskazano, że w związku ze śmiercią dotychczasowych współwłaścicieli przedmiotowych nieruchomości – A. P. i S. P. (2) legitymację prawną do domagania się uznania za stronę postępowania posiadają spadkobiercy zmarłych, jednakże muszą się wykazać odpowiednim dokumentem, który potwierdzi ich prawa. W związku z tym organ I instancji uznał, że rozstrzygnięcie Sądu w sprawie stwierdzenia nabycia spadku po A. P. i S. P. (2) jest zagadnieniem wstępnym dla rozpatrzenia sprawy ustalenia odszkodowania.

W 2013r. powódka wystąpiła z powództwem o zasądzenie od Skarbu Państwa – Starosty (...) na jej rzecz kwoty 500.000 zł tytułem odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości z ustawowymi odsetkami od dnia wytoczenia powództwa do dnia zapłaty. W uzasadnieniu pozwu wskazała, że decyzją nr (...) z dnia 2 października 2009r. znak (...) Starosta (...) zezwolił na realizację inwestycji drogowej oraz zatwierdził projekt podziału m.in. działki położonej w W. nr (...) z której wydzielono działkę nr (...) o pow. 0,0190 ha. Działka nr (...) została wydzielona liniami rozgraniczającymi teren inwestycji i przeszła z mocy prawa na własność Gminy (...) z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Następnie wszczęte zostało z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomość położoną w W. oznaczoną nr działki (...) o pow. 0,0190 ha. Powódka wskazała, że nigdy nie wyraziła zgody, jak też nikt z poprzedników prawnych na zajęcie nieruchomości. Podała, że droga, która została wybudowana, niewątpliwie jest ogromną inwestycją przynoszącą

ogromne zyski dla Gminy S.. Jest to w tym terenie główna droga, która pozwala dostać się do przydrożnych posesji, tędy wożone są dzieci do szkoły. Przy drodze tej tworzone są kolejne inwestycje. Z uwagi na powyższe powódka wskazała, że z tego tytułu należy się jej jako spadkobierczynie wskazana w pozwie kwota, która nie jest kwotą wygórowaną. Wywłaszczona działka przekazana została na ogromną inwestycję, która niewątpliwie innym podmiotom przynosi wysokie korzyści. W sprawie toczącej się pod sygn. akt(...)Sąd Okręgowy w K.w dniu 1 czerwca 2017r. wydał wyrok oddalający powództwo. Od tegoż wyroku powódka wywiodła apelację. Wyrokiem z dnia 25 stycznia 2018r. sygn. akt (...) Sąd Apelacyjny oddalił wniesioną przez nią apelację.

Decyzją z dnia 1 marca 2016r. znak (...)Starosta (...) orzekł o ustaleniu przebiegu granic działki nr (...) położonej w obrębie W., stanowiącej własność M. N., zgodnie ze szkicem stanowiącym załącznik do protokołu ustalenia przebiegu granic. Od powyższej decyzji odwołanie złożyła A. D.. Po rozpatrzeniu jej odwołania (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego decyzją z dnia 29 kwietnia 2016r. znak (...) uchylił zaskarżoną decyzję Starosty (...) z dnia 1 marca 2016r. znak (...) w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W uzasadnieniu wskazał, że przedmiotem postępowania wszczętego przez Starostę (...) było ustalenie przebiegu granicy pomiędzy działkami nr (...), położonymi w obrębie W.. Ustalenie przebiegu granic pomiędzy w/w działkami nastąpiło na odcinku pomiędzy punktami granicznymi nr (...) a punkty te to punkty wyznaczające granice pomiędzy działkami nr (...), ale jednocześnie są punktami granicznymi wyznaczającymi przebieg granicy działki nr (...), zatem stronami w przedmiotowej sprawie oprócz właścicieli działek nr (...) powinni być właściciele działek nr (...).

Przy tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że powództwo nie jest zasadne i jako takie podlegało oddaleniu.

Sąd Okręgowy odwołał się do art. 417 § 1 k.c. i art. 417⁽¹⁾ § 2 k.c. i wskazał, że wydzielenie działki gruntu nr (...) o pow. 0,0190 ha z działki nr (...) o pow. 2,69 ha nastąpiło na mocy ostatecznej decyzji Starosty (...) z dnia 2 października 2009r. znak(...)zezwalającej na realizację inwestycji drogowej. Strona powodowa nie przedstawiła wymaganego przepisem art. 417⁽¹⁾ § 2 k.c. prejudykatu pozwalającego na rozważenie odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie, czyli nie przedstawiła stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem tej decyzji. Zarzuty mataczenia, nadużycia kompetencji, władzy, utrudniania i nękania nie zostały oparte na faktach. Stwierdzenie powódki, że: „M. N. został obdarowany przez Starostwo” nie odpowiadało rzeczywistości, bowiem z postanowienia Sądu Rejonowego w S. z dnia 9 kwietnia 1981r. sygn. akt (...)wynika, iż orzeczeniem tym Sąd zniósł współwłasność nieruchomości składającej się z dwóch działek położonej w W. i oznaczonych nr(...) o pow. 2,30 ha i nr (...)o pow. 2,66 ha w ten sposób, że przyznał działkę o pow. 2,30 ha o nr ewid. (...) na wyłączną własność S. i J. małż. N., zaś pozostałą wyodrębnioną działkę o nr (...) o pow. 2,66 ha przyznał na wyłączną własność A. P. i S. P. (2), a Starostwo w S. w żaden sposób w tym nie uczestniczyło. Złożone w niniejszym postępowaniu zeznania świadka M. N. potwierdzają, iż S. i J. małż. N. to jego dziadkowie, po których jego rodzice przejęli działki w W., a on przejął je po swoich rodzicach, następnie zaś darował swemu bratu.

W ocenie Sądu Okręgowego powódka nie ma też legitymacji czynnej, aby domagać się zasądzenia odszkodowania wyłącznie na swoją rzecz. Powódka zeznawała wprawdzie, że ona dziedziczy całość spadku po swej matce A. P., która zmarła po swym mężu, a ojcu powódki J. P. (1). Zeznania te nie polegają jednak na prawdzie, bowiem z orzeczeń sądowych wydanych w sprawach o stwierdzenie nabycia spadków wynika, że powódka jest tylko jednym ze spadkobierców ustawowych.

Za niezasadne Sąd pierwszej instancji uznał także żądanie zadośćuczynienia albowiem powódka nie wykazała, że pozwany Powiat (...) dopuścił się czynu niedozwolonego ani też, że przez jego działania (zaniechania) utraciła zdrowie i doznała krzywdy. Sąd zwrócił nadto uwagę, że powódka kierowała już analogiczne bezzasadne roszczenia przeciwko Skarbowi Państwa – Starosty (...) a także R. G. przewodniczącemu Starostwa Powiatowego w S. i staroście A. K. .

Powyższe skutkowało oddaleniem powództwa.

Jako podstawę rozstrzygnięcia o kosztach procesu Sąd Okręgowy powołał art. 108 § 1 w zw. z art. 102 k.p.c.

Apelację od tego wyroku wniosła powódka zaskarżając orzeczenie w całości i zarzucając:

1. Naruszenie przepisów prawa procesowego, mające wpływ na wynik sprawy a to art. 233§1 k.p.c. poprzez:

- dokonanie oceny zgromadzonych w sprawie dowodów z przekroczeniem granic swobodnej oceny dowodów i w konsekwencji bezpodstawne odmówienie wiarygodności i mocy dowodowej zeznaniom powódki A. D.;

- sformułowanie na podstawie materiału dowodowego zebranego w sprawie błędnego wniosku prowadzącego do uznania, że nie istnieje adekwatny związek przyczynom)~ pomiędzy decyzją Starosty (...) z dnia 30 grudnia 2010r nr (...) a szkodą powstałą u powódki;

2 naruszenie przepisów prawa materialnego a to:

- art. 417 § 1 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c. poprzez ich niezastosowanie i odmowę zasądzenia

odszkodowania za szkodę wyrządzoną powódce przez niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej a także zadośćuczynienia za doznaną w związku z tym krzywdę

- art. 361 k.c. poprzez niewłaściwe przyjęcie, że wyrządzona powódce szkoda nie pozostaje w normalnym związku przyczynowo skutkowym z wydaniem niezgodnej z prawem decyzji Starosty (...) w sprawie odłączenia i wydzielania działki (...) z działki (...) o pow. 2,69 ha należącej do matki powódki A. P..

Powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa w całości, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Kielcach do ponownego rozpoznania. Ponadto pełnomocnik powódki wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa na rzecz adwokata M. C. kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powódce w postępowaniu apelacyjnym według norm przepisanych. Jednocześnie oświadczył, że koszty te nie zostały pokryte.

Strona pozwana wniosła o oddalenie apelacji i o zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Rozpoznając apelację Sąd Apelacyjny uznał za własne ustalenia Sądu Okręgowego i zważył co następuje:

Treść zeznań powódki wskazuje, że domaga się ona przede wszystkim odszkodowania i zadośćuczynienia za oddzielenie od gruntu jej rodziców gruntu rolnego o pow. 2,32 ha plus pod drogę 0,0190 ha. Skutkiem tego miało być wzbogacenie M. N.. Zeznania te jednak nie wskazują żadnych działań strony pozwanej w tym zakresie. Przedłożone dowody nie wskazują by na skutek niezgodnego z prawem działania czy zaniechania funkcjonariuszy Powiatu doszło do pozbawienia powódki części własności nieruchomości, której powódka jest współwłaścicielem na podstawie spadkobrania. Tu trzeba dodatkowo zwrócić uwagę na skutki prawnokształtujące postanowienia Sądu Rejonowego w S. z dnia 9 kwietnia 1981r. sygn. akt (...)o zniesieniu współwłasności. Z uwagi na treść art. 618 §3 k.p.c. podnoszenie obecnie wadliwości nabycia prawa przez S. N. czy M. N. jest niedopuszczalne. Powiatu też nie mogą obciążać podstawy dalszych zmian w ewidencji gruntów związanych ze zmianą sposobu korzystania i oznaczenia działki (...) na działkę (...), które zostały dokonane na podstawie wyciągu z wykazu zmian gruntowych i wrysu z mapy ewidencyjnej zaklauzulowanego przez ówczesny Urząd Rejonowy w S. (dowód : akta i dokumenty przy KW (...)), który nie był organem jednostki samorządu terytorialnego.

Starosta Powiatowy natomiast prowadził postępowanie w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych Dz.U.2018.1474 t.j. W tym trybie dokonano podziału działki (...) na działki (...). Odpowiedzialność Powiatu za zadania starosty realizowane przy wykonywaniu zadań zleconych w ramach administracji publicznej budzi wątpliwości, co rodziło sprzeczność stanowisk zawartych w orzecznictwie. Generalnie przyjmuje się, że odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego za „własne” działanie lub zaniechanie szkodzące związane z wykonywaniem z mocy prawa władzy publicznej, zależy od przynależności ustrojowej organu lub funkcjonariusza, którego działanie lub zaniechanie stanowiło źródło szkody,

przy czym nie wykluczano współodpowiedzialność kilku z tych podmiotów na podstawie art. 417 § 2 k.c., a także, od charakteru zadań przez nich wykonywanych. Uznawano więc odpowiedzialność deliktową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przez osoby wchodzące w skład struktury tej jednostki zadań z zakresu administracji rządowej zleconych im ustawowo, które stanowią zadania publiczne w rozumieniu art. 166 ust. 2 Konstytucji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2015r. sygn.. akt II CSK 480/14 LEX nr 1764802). W orzecznictwie prezentowane jednak także stanowisko przeciwne (np. na gruncie działania funkcjonariuszy organów gminy), że za szkody spowodowane przy wykonywaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej odpowiada na podstawie art. 417 § 1 k.c. Skarb Państwa a nie jednostka samorządu terytorialnego (por. uchwała Sądu Najwyższego III CZP 163/95 OSNC 1996/3/38).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego w tym składzie w przypadku szkody wyrządzonej przez osoby ustrojowo przynależne do struktur samorządowych, odpowiedzialność może ponosić jednostka samorządu terytorialnego jeżeli norma prawa nakłada na tę jednostkę zadania, które pokrywają się z zadaniami zleconymi staroście, co jednak nie wyklucza odpowiedzialności Skarbu Państwa. Starosta jest pracownikiem samorządowym. Jednostka samorządu może więc odpowiadać za szkody wyrządzone przez pracownika przy wykonywaniu przez niego obowiązków pracowniczych, jednak takie obowiązki pracownicze można wykreować tylko jeżeli określone zadanie mieścić się będzie także w zadaniach jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2001r. nr 142 poz. 1592 ze zm.) ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Zadania powiatu nie muszą być więc utożsamiane z działaniami zleconymi Staroście. Prowadzenie zaś postępowania administracyjnego w przedmiocie odszkodowania za przejście prawa własności na rzecz gminy nie można połączyć z żadnym zadaniem własnym powiatu.

Niezależnie jednak od tych wątpliwości trzeba podkreślić, że Sąd powszechny nie jest uprawniony do kontroli prawidłowości przebiegu postępowania administracyjnego a nie wykazano stwierdzenia bezprawności działań starosty przy wydaniu zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Powódka natomiast niewątpliwie wykazała wadliwość postępowania administracyjnego prowadzonego na dalszym etapie tj w przedmiocie ustalenia odszkodowania za przejęcie prawa własności w tym nieprawidłowe umorzenie postępowania oraz wykazała wadliwość decyzji Starosty (...) z dnia 30 grudnia 2010r. znak(...) ustalającej odszkodowanie. Do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami. Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości, o których mowa w ust. 4, wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Odszkodowanie to przysługuje od podmiotu na rzecz którego nastąpiło przejście prawa własności tj zarządcy drogi. Podkreślić więc trzeba, że postępowanie administracyjne w przedmiocie ustalenia i wypłaty odszkodowania od zarządcy drogi za przejęcie gruntu na rzecz Gminy wyłącza drogę procesu cywilnego. Treść podstawy faktycznej powództwa obejmowała wprawdzie także szkody związane z przejściem działki (...) na rzecz Gminy (k88), jednak roszczenia nie zostały skierowane w tym przypadku ani przeciwko Skarbowi Państwa ani też przeciwko Gminie. Tu zresztą można nadmienić, że kwestia ewentualnej odpowiedzialności Skarbu Państwa związanej z nieprawidłowością postępowania w zakresie przejęcia działki (...) jest objęta powagą rzeczy osądzonej wynikającej z prawomocności wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia z 1 czerwca 2017r sygn.. akt(...). W zakresie odszkodowania dochodzonego od zarządcy drogi z tytułu odjęcia własności istniała niedopuszczalność orzekania jak też niedopuszczalność orzekania co do odpowiedzialności Skarbu Państwa za skutki działania Starosty. W tym jednak przypadku powódka dochodziła roszczeń odszkodowawczych przeciwko Powiatowi jako jednostce Samorządu Terytorialnego. Słusznie więc Sąd Okręgowy nie odrzucił pozwu, skoro dochodzenie roszczeń od Powiatu za działania Starosty nie jest objęte trybem administracyjnym ani też nie doszło do wcześniejszego rozpoznania roszczeń przeciwko tej osobie prawnej.

Za niezgodne z prawem działanie czy zaniechanie staroście, który wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej zgodnie z art. 2 pkt 4-5 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie Dz.U. z 2015 r. poz. 525) odpowiada Skarb Państwa albowiem te zadania nie są wykonywane przez organy powiatu. Nie są to zadania, które powiat wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność o jakich mowa w art. 2 ust. 1 ustawa z dnia

5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym według brzmienia właściwego na datę zdarzeń powoływanych przez powódkę tj Dz.U.2001.142.1592z późn zm. Tym samym sam fakt uchylecia decyzji Starosty nie ma przełożenia na odpowiedzialność Powiatu.

Zakładając jednak podstawy tej odpowiedzialności i oceniając wyżej wskazane okoliczności w kontekście ewentualnej odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego (przy założeniu, że Powiat odpowiada w tym przypadku za działania Starosty przy ustalaniu odszkodowania za przejecie nieruchomości pod inwestycje drogowe), słusznie Sąd Okręgowy uznał brak wykazania przesłanek tej odpowiedzialności. Jedyny bowiem oczywisty skutek wynikający z wadliwości decyzji powołanych w uzasadnieniu apelacji dotyczy przedłużenia postępowania w przedmiocie ustalenia odszkodowania. Skutki te w odniesieniu do majątku powódki mogą więc dotyczyć jedynie braku możliwości korzystania z odszkodowania. Same typowe skutki opóźnienia w zapłacie powinny jednak zostać zrekompensowane w postępowaniu administracyjnym ustalającym odszkodowanie. Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania za wyłączenie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego (art. 132 u.g.n.). Skoro zaś obowiązek zapłaty odszkodowania za nieruchomość przejętą na cel publiczny powstaje na tle stosunku administracyjnoprawnego, to obowiązek zapłaty odsetek od tego odszkodowania mimo cywilistycznego charakteru dochodzony jest w trybie administracyjnym. Odesłanie w art. 132 ust. 2 u.g.n. do odpowiedniego stosowania przepisów k.c. nie powoduje więc otwarcia drogi procesu w sytuacji istnienia trybu administracyjnego waloryzacji odszkodowania i odsetek za opóźnienie (por. postanowienie NSA W-wa2012-02-29 I OSK 232/12 LEX nr 1115964 i wyroki NSA z dnia 15-05-2014 OSK 2440/12 z dnia 21 stycznia 2016 I OSK 1083/14 LEX nr 2032683I przeciwne stanowisko zawarte w wyroku Sadu Apelacyjnego Warszawa z dnia 19-09-2014 sygn akt I ACa 325/14 LEX nr 1544973jest odosobnione).

Szkody natomiast wykraczającej poza należne odsetki nie wykazywano, a nawet nie powołano w podstawie faktycznej, niezależnie od kwestii przedwczesności oceny w tym przedmiocie jak i niezależnie od kwestii braku związku tych hipotetycznych szkód z działaniem /zaniechaniem / pozwanej. Szkoła ta byłaby zresztą skutkiem przewlekłości, a zgodnie z art. 417¹§3 k.c. naprawienia szkody wynikającej z przewlekłości można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Nie wykazano by doszło do wydania prejudykatu o jakim mowa w art. 417¹§ 3 k.c., tj rozstrzygnięcia w postępowania przewidzianym w art. 37 k.p.a. lub art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a.

Powódka ponadto podnosiła szkody wywołane zmianami w ewidencji gruntów. Prowadzenie ewidencji gruntów to działanie w ramach zadań z zakresu administracji publicznej. Prowadzenie ewidencji gruntu na obszarze powiatu należy do zadań Starosty na podstawie art. 7 d z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U.2005.240.2027) i §44 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U.2001.38.454). Starosta wykonuje zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Działania te wykonywane są jako zadania z zakresu administracji rządowej (art. 6a ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego). Starosta wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej samodzielnie i we własnym imieniu. Nie jest on jednak organem powiatu, natomiast wchodzi w skład struktury organów powiatu, gdyż jest członkiem zarządu powiatu, organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Do zadań i kompetencji realizowanych przez organy powiatu stosuje się odpowiednio przepisy o zadaniach zleconych z zakresu administracji rządowej. Mimo, że starosta działa w strukturze administracji rządowej, to jednak zadania z zakresu geodezji i kartografii są także zadaniami własnymi powiatu (art. 4 ust. 1 pkt 9). Powiat może więc odpowiadać za działania starosty z zakresu administracji rządowej, dotyczące prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Powódka wykazała wadliwość przy wydaniu decyzji Starosty (...) z dnia 1 marca 2016r. (...) z dnia 29 kwietnia 2016r., skoro ta decyzja została uchylona. Nieostateczna decyzja administracyjna z zasady nie wywołuje jednak skutków prawnych a więc nie mogła w konsekwencji wywołać skutków majątkowych. Ponadto zmiana w ewidencji gruntów i budynków to zmiana deklaracyjna w rejestrze publicznym i sama w sobie nie ma przełożenia

na stan majątkowy powódki. Powódka nie wykazała także żadnych zmian w jej majątku wynikających z przedłużenia postępowania związanego z rozpoznaniem wniosku o wprowadzenie zmian w ewidencji gruntów w odniesieniu do przebiegu granic nieruchomości oznaczonej jako działka (...), abstrahując od braku stwierdzenia przewlekłości tego postępowania. Tym samym nie jest zasadny podniesiony w apelacji zarzut naruszenia art. 417⁽¹⁾ k.c. oraz art. 361 k.c.

Co do zasady możliwe jest kształtowanie roszczeń na podstawie przepisów o ochronie dóbr osobistych jeżeli istnieje powiązanie skutków prowadzenia postępowania administracyjnego z naruszeniem konkretnego dobra osobistego powódki. Nie wykazano jednak przesłanek odpowiedzialności na podstawie przepisów o ochronie dóbr osobistych, które mogłyby stanowić podstawę zadośćuczynienia na podstawie art. 448 k.c. . Powoływanie się w apelacji na zeznania powódki nie jest wystarczające albowiem dla przyjęcia odpowiedzialności za naruszenie dóbr osobistych nie jest wystarczające przekonanie powódki, że działanie starosty stanowi formę nękania albowiem kryteriami stwierdzenia naruszeń dóbr osobistych powinny być oceny wynikające z istniejącej świadomości społecznej i prawnej, zasad współżycia społecznego i zasad moralnych, oraz odwołania do typowej reakcji społecznej (por.; wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2001 r., V CKN 195/01, nie publ., z dnia 23 maja 2002 r., IV CKN 1076/00, OSNC 2003, Nr 9, poz. 121; z dnia z 5 kwietnia 2002 r., II CKN 953/00, niepubl.; z dnia 29 października 2010 r., V CSK 19/10, OSNC-ZD 2011, nr B i z dnia 18 lipca 2014 r. IV CSK 716/13 LEX nr 1521322). W typowej zaś reakcji społecznej przedłużenie postępowania administracyjnego jest frustrującym utrudnieniem , nie ma jednak przełożenia na uszczerbek w dobrach o jakich mowa w art. 23 k.c. Powódka miała obowiązek wykazania naruszenia dóbr osobistych i związku przyczynowego tego naruszenia z działaniem funkcjonariusza strony pozwanej (art. 6 k.c. i 232 k.p.c.). Mimo więc, że doszło do uchylecia powołanych wyżej decyzji wydanych przez starostę powiatowego to te okoliczności nie są wystarczające do przypisania pozwanej odpowiedzialności deliktowej. Nie wykazano też by przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej przez funkcjonariuszy pozwanej została wyrządzona szkoda na osobie powódki, stąd też nie ma podstaw do kreowania ewentualnych roszczeń na zasadach słuszności.

W konsekwencji środek odwoławczy powódki nie mógł zostać uwzględniony.

Wobec powyższego apelację jako niezasadną oddalono na podstawie art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98§1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 391§1 k.p.c. i przy zastosowaniu §2 pkt 7 i §10 ust.1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265). Powódka znając uzasadnienie zaskarżonego wyroku podjęła ryzyko wniesienia środka odwoławczego. W takim przypadku trudno na tym etapie przyjąć by miała usprawiedliwione przekonanie zasadności swoich roszczeń co powoduje brak podstaw do odstąpienia przy rozstrzygnięciu o kosztach od zasady odpowiedzialności za wynik sprawy.

Pełnomocnikowi z urzędu przyznano koszty zastępstwa przy zastosowaniu §2 , §4, §8 pkt 7 i §16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz.U.2019.18 t.j.).

SSA Sławomir Jamróg SSA Regina Kurek SSO Izabella Dyka