

Sygn. akt I C 948/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 lutego 2021 roku

Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi, I Wydział Cywilny, w składzie:

Przewodniczący: S.S.R. Bartosz Kasielski

Protokolant: sekretarz sądowy Sylwia Wróblewska

po rozpoznaniu w dniu 11 lutego 2021 roku w Łodzi

na rozprawie

sprawy z powództwa Z. A. i S. A.

przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście (...)

o zapłatę

1. oddała powództwo;
2. nie obciąża Z. A. i S. A. obowiązkiem zwrotu kosztów procesu.

Sygn. akt I C 948/20

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 3 lipca 2020 roku Z. A. i S. A. wystąpili przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) o zapłatę solidarnie na ich rzecz kwoty 65.000 złotych tytułem szkody, jakiej doznali na skutek wadliwego wydania decyzji scaleniowej z dnia 1 października 1979 roku w części dotyczącej gruntu oznaczonego po scaleniu jako działka numer (...), położonego we Wsi B., gmina N., a także przyznanie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu powodowie wskazali, że w toku postępowania administracyjnego doszło do wydzielenia z działki gruntu o dawnym numerze 40, działki o numerze (...), która weszła w skład Państwowego Funduszu Ziemi, co stanowiło naruszenie art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 24 stycznia 1968 roku o scalaniu i wymianie gruntów. Fakt ten został ostatecznie stwierdzony w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przed Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi (decyzje z dnia 25 czerwca 2018 roku oraz 21 grudnia 2018 roku), co prowadzi do wniosku, że powodowie ponieśli szkodę, która winna być naprawiona, a jej wysokość odpowiada wartości działki gruntu numer (...), która została błędnie objęta procesem scaleniowym.

(pozew k.4 – 6)

Postanowieniem z dnia 24 września 2020 roku Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi zwolnił Z. A. i S. A. od kosztów sądowych w części tj. ponad kwotę 2.000 złotych tytułem opłaty od pozwu.

(postanowienie z dnia 24 września 2020 roku k.67)

W odpowiedzi na pozew z dnia 6 listopada 2020 roku Skarb Państwa – Wojewoda (...) wniósł o ustalenie prawidłowej reprezentacji pozwanego z udziałem Starosty (...) Wschodniego jako właściwego do reprezentowania interesów Skarbu Państwa w przedmiotowym postępowaniu sądowym.

Z ostrożności procesowej pozwany wniósł o oddalenie powództwa podnosząc, że pomimo wydania wadliwej decyzji scaleniowej nie doszło do powstania w majątku powodów szkody, albowiem za gruntu przedscaleniowe otrzymali inne o porównywalnej wartości.

(odpowiedź na pozew Skarbu Państwa – Wojewody (...) k.76 – 88)

Postanowieniem z dnia 14 listopada 2020 roku Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi dokonał oznaczenia właściwej reprezentacji Skarbu Państwa przez ustalenie, że podmiotem uprawnionym do podejmowania czynności w jego imieniu jest Starosta (...) Wschodni.

(postanowienie z dnia 14 listopada 2020 roku k.90)

W odpowiedzi na pozew z dnia 3 grudnia 2020 roku Skarb Państwa – Starosta (...) Wschodni wniósł o oddalenie powództwa oraz przyznanie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, a także zmianę postanowienia Sądu z dnia 14 listopada 2020 roku i ustalenie, że właściwym reprezentantem Skarbu Państwa w niniejszej sprawie jest Wojewoda (...).

Odnosząc się do merytorycznej treści żądania pozwu pozwany zaznaczył, że sam fakt wydania wadliwej decyzji administracyjnej nie jest równoznaczny z wystąpieniem szkody w majątku powodów, którzy nie wykazali w żadnej mierze, na czym miałyby polegać uszczerbek w ich majątku.

(odpowiedź na pozew Skarbu Państwa – Starosty (...) k.95)

Postanowieniem z dnia 7 grudnia 2020 roku Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi oddalił wniosek strony pozwanej o zmianę postanowienia z dnia 14 listopada 2020 roku.

(postanowienie z dnia 7 grudnia 2020 roku k.98)

Pismem procesowym z dnia 23 grudnia 2020 roku Skarb Państwa – Starosta (...) podtrzymał zgłoszony zarzut braku poniesienia przez powodów jakiegokolwiek szkody w związku z wydaniem decyzji administracyjnej. Zwrócił przy tym uwagę, że Z. A. i S. A. nie mogli skutecznie uzyskać prawa własności działki gruntu numer (...) (pierwotnie wchodzącej w skład działki (...)) w ramach aktu własności ziemi, albowiem nie byli samoistnymi posiadaczami gruntu, na którym od lat 60 – tych XX wieku prowadzony był sklep spożywczy przez Gminną Spółdzielnię (...). O ile brak jest obecnie możliwości wzruszenia skutków prawnych aktu własności ziemi, o tyle okoliczność ta może być w ocenie strony pozwanej przedmiotem stosownego zarzutu w ramach toczącego się postępowania sądowego o odszkodowanie.

(pismo procesowe Skarbu Państwa – Starosty (...) z dnia 23 grudnia 2020 roku k.103)

Sąd Rejonowy ustalił następujący stan faktyczny:

Na podstawie aktu własności ziemi z dnia 31 stycznia 1975 roku Naczelnik Powiatu w B. stwierdził, że S. A. i Z. A. stali się z mocy prawa współwłaścicielami nieruchomości oznaczonych w ewidencji gruntów jako działki numer (...) w obrębie B., o łącznej powierzchni 7,94 ha.

(akt własności ziemi z dnia 31 stycznia 1975 roku - akta (...) oznaczone jako 43/13 bez numeru stron)

Decyzją z dnia 12 grudnia 1977 roku, znak OT.472 – 5/77 Prezydent Miasta Ł. z urzędu wszczął postępowanie scaleniowe gruntów położonych m.in. na terenie wsi B., gmina N..

W ramach postępowania dokonano szkicu wyznaczenia projektowanych działek, wśród których znajdowały się nowoprojektowane działki gruntu numer (...).

Postępowanie scaleniowe objęło należące do Z. A. i S. A. działki gruntu o łącznej powierzchni 7,94 ha oraz wartości 215,80 jednostek szacunkowych, w tym działki numer (...) ha (40,20 jednostek), 40 – 2,42 ha (59,85 jednostek), 60 – 0,94 ha (28,20 jednostek), 132 – 0,31 ha (10,85 jednostek), 140 – 1,12 ha (19,50 jednostek) oraz 143 – 1,66 ha (57,20 jednostek). W zamian małżonkowie A. uzyskali działki gruntu o łącznej powierzchni 7,57 ha oraz wartości 213 jednostek szacunkowych, w tym działki numer (...) ha (34,70 jednostek) i 21 – 6,47 ha (178,30 jednostek).

Decyzją z dnia 1 października 1979 roku, znak OT.472 – 8/79 Prezydent Miasta Ł. zatwierdził projekt scalania gruntów obszaru m.in. B., gmina N..

Nowo wyodrębniona działka gruntu numer (...) o powierzchni 0,10 ha i wartości 3 jednostek szacunkowych została włączona do Państwowego Funduszu Ziemi. Przed postępowaniem scaleniowym teren tej działki wchodził w skład działki gruntu numer (...).

Grunty należące przed scaleniem do Z. A. i S. A. obejmowały w zakresie poszczególnych działek następujące klasy gruntu :

- a) 40 – zabudowana rola VI kategorii (0,15 ha), zabudowana rola V kategorii (0,06 ha), rola V kategorii (1,31 ha), rola VI kategorii (0,44 ha), pastwiska V kategorii (0,03 ha), sad na roli V kategorii (0,17 ha), sad na roli VI kategorii (0,10 ha) oraz las V kategorii (0,16 ha),
- b) 60 – pastwiska V kategorii (0,94 ha);
- c) 132 – rola V kategorii (0,31 ha);
- d) 140 – rola VI kategorii (0,65 ha), rola V kategorii (0,47 ha);
- e) 143 – rola (...) kategorii (0,72 ha), rola V kategorii (0,94 ha);
- f) 39 – rola VI kategorii (0,30 ha), rola V kategorii (1,19 ha).

Grunty uzyskane po scaleniu przez Z. A. i S. A. obejmowały w zakresie poszczególnych działek następujące klasy gruntu :

- a) 21 – rola IV^B kategorii (0,58 ha), rola V kategorii (3,74 ha), rola VI kategorii (0,72 ha), sad na roli V kategorii (0,83 ha), sad na roli VI kategorii (0,14 ha), pastwiska V kategorii (0,02 ha), las V kategorii (0,28 ha), zabudowana rola (0,16 ha);
- b) 39 – rola IV^(A) kategorii (0,94 ha), rola IV^(B) kategorii (0,06 ha), rola VI kategorii (0,10 ha).

(decyzja Prezydenta Miasta Ł. z dnia 12 grudnia 1977 roku, decyzja Prezydenta Miasta Ł. z dnia 1 października 1979 roku, rejestry szacunku porównawczego gruntów po scaleniu z dnia 4 października 1979 roku, rejestry szacunku porównawczego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia z dnia 7 września 1979 roku, szkice wyznaczenia projektowanych działek, mapy przed i po scaleniu z zaznaczeniem działek, opis i mapa działek z klasyfikacją gruntów – akta (...) oznaczone jako 43/13 bez numeru stron)

Z. A. i S. A. nie składali żadnych zastrzeżeń do przeprowadzonego postępowania scaleniowego. Nie byli świadomi, że w jego toku doszło do wyodrębnienia, a następnie włączenia do Państwowego Funduszu Ziemi, działki gruntu numer (...), która uprzednio stanowiła część działki numer (...). Sama działka gruntu numer (...) nie była wyodrębniona (nie istniała) przed rozpoczęciem postępowania scaleniowego. Decyzja administracyjna nie została zaskarżona w

odniesieniu do zakresu gruntów poscaleniowych i ich porównywalnej wartości do tych, które uczestnicy postępowania administracyjnego posiadali przed scaleniem. O wyodrębnieniu działki gruntu numer (...) oraz braku przysługiwania prawa własności do niej Z. A. i S. A. dowiedzieli się w 1993 roku. Obecnie w ich ocenie powierzchnia działek, jakie otrzymali po procesie scalenia jest mniejsza niż powinna być, obejmuje grunty gorszej klasy niż te, które posiadali wcześniej (zastosowano błędną klasyfikację gruntów), a sami uczestnicy nie otrzymali jakiegokolwiek rekompensaty z tytułu pozbawienia ich prawa własności działki gruntu numer (...).

(dowód z przesłuchania Z. A. k.129 – 130, dowód z przesłuchania S. A. k.128 – 129)

Decyzją z dnia 21 lutego 1985 roku Naczelnik Gminy w N. przekazał w użytkowanie na czas nieokreślony na cele nierolnicze na rzecz Gminnej Spółdzielni (...) w A. zabudowaną nieruchomość rolną, położoną we wsi B. o powierzchni 0,10 ha oznaczoną jako działkę gruntu numer (...).

Decyzją z dnia 4 grudnia 1991 roku Urząd Wojewódzki w Ł. stwierdził nabycie przez Gminę N. z mocy prawa własności nieruchomości położonej w B., oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka numer (...), o powierzchni 0,10 ha.

Na mocy umowy z dnia 4 listopada 1993 roku, zawartej w formie aktu notarialnego Rep A nr 4464/93 Gmina N. oddała działkę gruntu numer (...) w użytkowanie wieczyste Gminnej Spółdzielni (...) w A..

Na mocy umowy sprzedaży z dnia 29 grudnia 2010 roku Gminna Spółdzielnia (...) w A. przeniosła prawa użytkowania wieczystego działki gruntu numer (...) na rzecz małżonków P. F. i E. F..

(decyzja Naczelnika Gminy w N. z dnia 21 lutego 1985 roku, decyzja Urzędu Wojewódzkiego w Ł. z dnia 4 grudnia 1991 roku, akt notarialny Rep A nr 4464/93 z dnia 4 listopada 1993 roku, akt notarialny Rep A nr 5905/2010 z dnia 29 grudnia 2010 roku – akta (...) oznaczone jako 43/13 bez numeru stron)

W dniu 27 listopada 2012 roku Z. A. i S. A. wystąpili do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta Ł. z dnia 1 października 1979 roku, zatwierdzającej projekt scalania gruntów obszaru B.. Decyzjami z dnia 16 kwietnia 2014 roku oraz dnia 2 czerwca 2014 roku organ administracji odmówił stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji. Wyrokiem z dnia 15 maja 2015 roku w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1459/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Z. A. i S. A. w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji scaleniowej.

Wyrokiem z dnia 20 grudnia 2016 roku Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie II OSK 2178/15 uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2015 roku oraz decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 kwietnia 2014 roku.

Decyzją z dnia 25 czerwca 2018 roku w sprawie sygn. akt GZ.ge.604.21.2017 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził, że decyzja Prezydenta Miasta Ł. z dnia 1 października 1979 roku, znak OT.472-8/79 zatwierdzająca projekt scalania gruntów obszaru B., gmina N., w skład którego wchodzi wsie S. S., S. N., G., B., M., G., B. i P., w części dotyczącej gruntu oznaczonego po scaleniu jako działka numer (...), położonego we wsi B., gmina N., została wydana z naruszeniem prawa, lecz nie stwierdził jej nieważności z uwagi na nieodwracalne skutki prawne, jakie wywołała.

W uzasadnieniu organ administracji stwierdził, że w toku postępowania scaleniowego objęto nim bez wyraźnej zgody zainteresowanych zabudowaną część przedscaleniowej działki numer (...), następnie włączonej do Państwowego Funduszu Ziemi jako działka numer (...) co stanowiło naruszenie art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 24 stycznia 1968 roku o scalaniu i wymianie gruntów. Z uwagi jednak na znaczny upływ czasu od daty wydania spornej decyzji, jak również zaistniałe przekształcenia w strukturze właścicielskiej wywołała ona nieodwracalne skutki prawne, które nie mogą prowadzić do stwierdzenia jej nieważności.

Decyzją z dnia 21 grudnia 2018 roku w sprawie sygn. akt GZ.ge.604.23.2018 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z dnia 25 czerwca 2019 roku.

(wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2016 roku w sprawie II OSK 2178/15 k.39 – 45, decyzja z dnia 25 czerwca 2018 roku k.30 – 38, decyzja z dnia 21 grudnia 2018 roku k.18 – 29)

Na mocy umowy darowizny, zawartej w formie aktu notarialnego Rep A nr 44/93, z dnia 20 września 1993 roku Z. A. i S. A. przenieśli na rzecz R. A. udziały w wysokości 1/3 części w prawie własności działek gruntu numer (...).

W 2000 roku doszło do podziału działki gruntu numer (...) na działki gruntu numer (...). Na mocy umowy sprzedaży, zawartej w formie aktu notarialnego Rep A nr 6191/2000, z dnia 1 grudnia 2000 roku Z. A., S. A. i R. A. przenieśli na rzecz G. Z. prawo własności działki gruntu numer (...).

W 2008 roku doszło do podziału działki gruntu numer (...) na działki gruntu numer (...). Na podstawie umowy darowizny, zawartej w formie aktu notarialnego Rep A nr 7590/2008 z dnia 8 czerwca 2008 roku Z. A., S. A. i R. A. przenieśli prawo własności działki gruntu numer (...) na rzecz A. A. (2).

(akt notarialny Rep A nr 44/93 z dnia 20 września 1993 roku, decyzja w przedmiocie projektu podziału działki numer (...) wraz z mapą, akt notarialny Rep A nr 6191/2000 z dnia 1 grudnia 2000 roku, mapa sytuacyjna z podziałem działki gruntu numer (...), akt notarialny Rep A nr 7590/2008 z dnia 9 czerwca 2008 roku – akta (...) oznaczone jako 43/13 bez numeru stron)

Aktualnie dla nieruchomości stanowiącej działki gruntu numer (...), o łącznej powierzchni 7,2385 ha, położonych w B. Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi prowadzi księgę wieczystą numer (...), w której dziale II jako właściciele ujawnieni są Z. A. i S. A. z udziałem w wysokości 2/3 części na zasadach ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej w prawie własności oraz R. A. z udziałem w wysokości 1/3 części w prawie własności. Z kolei dla nieruchomości, stanowiącej działkę gruntu numer (...), o łącznej powierzchni 0,0978 ha, położonej w B. Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi prowadzi księgę wieczystą numer (...), w której dziale II jako właściciel ujawniona jest Gmina N., zaś jako użytkownicy wieczysti gruntu oraz stanowiącego odrębną własność budynku – pawilonu handlowego, małżonkowie P. F. i E. F., na zasadach ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej.

(odpis księgi wieczystej (...) k.9 – 12, odpis księgi wieczystej (...) k.13 – 17)

Pismem z dnia 30 kwietnia 2020 roku Z. A. i S. A. wezwali Wojewodę (...) do zapłaty kwoty 65.000 złotych tytułem odszkodowania w związku z wadliwą decyzją scaleniową Prezydenta Miasta Ł. z dnia 12 grudnia 1977 roku w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania.

(wezwanie do zapłaty k.46 – 47)

W odpowiedzi z dnia 19 maja 2020 roku Wojewoda (...) wskazał brak podstaw do wypłaty odszkodowania.

(pismo Wojewody (...) k.48)

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o twierdzenia powodów, a także załączone do akt sprawy dokumenty, w szczególności objęte postępowanie administracyjnym toczącym się przed Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawach o sygnaturze GZ.ge.604.21.2017 oraz GZ.ge.604.23.2018, w których znajdowała się dokumentacja obrazująca przebieg postępowania scaleniowego (w tym decyzje, mapy, opisy, szacunki), dalsze przekształcenia własnościowe nieruchomości, jak również tok zainicjowanego przez Z. A. i S. A. postępowania administracyjnego zmierzającego do wzruszenia decyzji scaleniowej z dnia 1 października 1979 roku.

Sąd pominął zgłoszone przez powodów wnioski dowodowej o przesłuchanie w charakterze świadka J. A. oraz przeprowadzenie opinii biegłych z zakresu szacowania wartości nieruchomości oraz geodezji uznając, że nie mają

one znaczenia z punktu widzenia rozstrzygnięcia. Zgromadzony materiał dowodowy dawał pełną podstawę do merytorycznego zakończenia postępowania, a kontynuowanie postępowania dowodowego w zakreślonym przez powodów kierunku skutkowałoby nie tylko nieuzasadnionym przedłużeniem postępowania sądowego, ale również wygenerowaniem kosztów sądowych, które w ostatecznym rozrachunku ponosiłyby strony (a z uwagi na wynik procesu sami powodowie). W tak ukształtowanych realiach nielojalnym z punktu widzenia stron, w szczególności Z. A. i S. A., pozostawałoby dopuszczenie przez Sąd dowodów generujących znaczne koszty sądowe, tym bardziej, że ich treść nie wpłynęłaby na zmianę ostatecznie zapadłego rozstrzygnięcia, przy czym kwestie te zostaną omówione szerzej w dalszej części pisemnych motywów wyroku.

Sąd Rejonowy zważył, co następuje:

Powództwo podlegało oddaleniu w całości.

Podstawa materialnoprawna żądania pozwu opierała się na treści art. 417 k.c. (w brzmieniu obowiązującym na datę wydania wadliwej decyzji administracyjnej) w zw. z art. 160 § 1, 2 i 3 k.p.a., przy czym w pierwszej kolejności niezbędnym pozostaje wyjaśnienie przyczyn oznaczenia jako właściwej jednostki reprezentującej interesy Skarbu Państwa Starosty (...).

Zarówno treść żądania pozwu, jak również ustalenia przeprowadzonego postępowania dowodowego wskazują, że podstawa faktyczna sformułowanego roszczenia związana jest z faktem wydania przez Prezydenta Miasta Ł. decyzji z dnia 1 października 1979 roku, która została następnie uznana w postępowaniu nadzorczym za częściowo niezgodną z przepisami prawa. Data wydania decyzji administracyjnej nakazuje odwołanie się do obowiązującej w jej dacie ustawy z dnia 24 stycznia 1968 roku o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. 1968, Nr 3, poz. 13 z późn. zm.). W myśl art. 7 ustawy postępowanie scaleniowe lub wymienne przeprowadza właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej. Zgodnie jednak z treścią § 2 ust. 6 rozporządzenia Rady ministrów z dnia 30 maja 1975 roku w sprawie określenia zadań i uprawnień należących do powiatowych rad narodowych i naczelników powiatów, które przejmują wojewódzkie rady narodowe i wojewodowie (Dz.U. 1975, Nr 17, poz. 94 z późn. zm.) do wojewodów przechodzą następujące dotychczasowe zadania i uprawnienia naczelników powiatów wynikające z ustaw, dekretów i rozporządzeń Rady Ministrów wynikające z ustawy i dekretów m.in. z ustawy z dnia 24 stycznia 1968 roku o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie wydawania decyzji o podjęciu postępowania scaleniowego w trybie określonym w art. 6 ust. 1 oraz postępowania wymiennego (art. 6 ust. 3), przeprowadzania postępowania scaleniowego lub wymiennego (art. 7 ust. 1), a także wydawanie decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów (art. 12 ust. 1). Jak wskazuje zaś norma § 14 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 roku w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej (Dz.U. 1975, Nr 17, poz. 93 z późn. zm.) ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o wojewodzie - należy przez to rozumieć również Prezydenta Miasta (...), Prezydenta Miasta K. i Prezydenta Miasta Ł.. Przedstawione normy obrazują właściwość kompetencyjną Prezydenta Miasta Ł. do przeprowadzenia postępowania scaleniowego w zakresie spornych nieruchomości.

Na przestrzeni lat wobec licznych zmian związanych nie tylko z nowelizacją poszczególnych przepisów, ale również reformami administracyjnymi podziału terytorialnego kraju, kompetencje związane z prowadzeniem postępowania scaleniowego zostały przekazane właściwym starostom.

Na gruncie art. 24 ustawy z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. 1983, Nr 41, poz. 185 z późn. zm.) rady narodowe stopnia podstawowego są właściwe we wszystkich sprawach należących do kompetencji rad narodowych, które nie zostały w drodze ustawowej zastrzeżone dla wojewódzkich rad narodowych. W jednostkach podziału terytorialnego stopnia podstawowego terenowymi organami władzy państwowej i samorządu terytorialnego są gminne i miejskie rady narodowe, a w miastach podzielonych na dzielnice w myśl art. 14 ust. 3 - miejskie i dzielnicowe rady narodowe, zwane dalej "radami narodowymi stopnia podstawowego" - art. 19 ustawy. W województwach (...), (...) i (...) wojewódzkimi radami narodowymi są odpowiednio: Rada Narodowa (...) W., Rada Narodowa Miasta K., Rada Narodowa Miasta Ł.. Zgodnie zaś z treścią art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o

pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990, Nr 43, poz. 253 z późn. zm.) Skarb Państwa przejmuje zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i stopnia wojewódzkiego wynikające z prawomocnych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 27 maja 1990 roku oraz zobowiązania i wierzytelności powstałe w związku z wykonaniem tych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1990, Nr 34, poz. 198 z późn. zm.) Do właściwości rejonowych organów rządowej administracji ogólnej przechodzą - określone w ustawach - zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, w tym z ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o scalaniu i wymianie gruntów – art. 5 pkt 18 ustawy. Zadania administracji rządowej w terenie wykonywać mieli m.in. wojewodowie i podporządkowane im organy, jako organy administracji ogólnej – art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. 1990, Nr 21, poz. 123 z późn. zm.). Wreszcie zgodnie z dyspozycją art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 roku przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 1998, Nr 133, poz. 872 z późn. zm.) do właściwości starosty przechodzą, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jako zadania z zakresu administracji rządowej, określone w przepisach zadania urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej oraz zadania i kompetencje kierowników tych urzędów.

Przedstawione powyżej regulacje wskazują, że zadania z zakresu scalania gruntów powierzone zostały obecnie starostom, a potwierdzeniem tej okoliczności pozostaje art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 1982, Nr 11, poz. 80 z późn. zm.) zgodnie z którego treścią postępowanie scaleniowe oraz zagospodarowanie poscaleniowe przeprowadza i wykonuje starosta jako zadanie z zakresu administracji rządowej finansowane ze środków budżetu państwa, z zastrzeżeniem ust. 5 – 7 oraz art. 4 ust. 2 i 3, zaś organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do starosty w sprawach z tego zakresu jest wojewoda. Skoro źródłem procesowego roszczenia powodów pozostaje wadliwa decyzja administracyjna wydana w toku postępowania scaleniowego, to właściwym reprezentantem Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym o odszkodowanie z tego tytułu powinna być jednostka organizacyjna, w której kompetencjach pozostaje aktualnie kwestia postępowania scaleniowego. Z tych względów Sąd dokonał właściwego oznaczenia reprezentacji Skarbu Państwa przez Starostę (...), a nie Wojewodę (...).

Przechodząc do merytorycznej oceny sformułowanego roszczenia należy odwołać się do treści uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 roku w sprawie III CZP 112/10 (Biul.SN 2011/3/12), zgodnie z którą do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 roku, której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a., a jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

Zgodnie zaś z treścią art. 160 § 1 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2004 roku stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 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. Zdarzeniem wyrządzającym szkodę jest wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, a stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, przesądza o bezprawności, jako zasadzie odpowiedzialności Skarbu Państwa za poniesioną na jej skutek szkodę. Orzeczenie nadzorcze (decyzja) wydane w tym przedmiocie wiąże sąd w zakresie istnienia wskazanej przesłanki odpowiedzialności określonej w art. 160 § 1 k.p.a. (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2020 roku, V ACa 575/19, Lex nr 2946470).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że na skutek decyzji nadzorczej Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 czerwca 2018 roku stwierdzającej wydanie decyzji z dnia 1 października 1979 roku przez Prezydenta Miasta Ł. z naruszeniem prawa w części dotyczącej gruntu oznaczonego jako działka numer (...) po scaleniu, przesądzona została bezprawność w kontekście zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za ewentualną szkodę poniesioną w związku z wydaniem decyzji. Innymi słowy, przedmiotowa decyzja nadzorcza otworzyła drogę

do dochodzenia przez powodów swych roszczeń na gruncie postępowania cywilnego, z tym jednak zastrzeżeniem, że jej treść nie przesądzała automatycznie o wystąpieniu szkody oraz możliwości uzyskania stosownego odszkodowania. Jak słusznie bowiem zauważył Sąd Apelacyjny w Warszawie (wyrok z dnia 19 grudnia 2019 roku, V ACa 441/19, Lex nr 2764370) nie każde naruszenie prawa w związku z wydaną decyzją stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej, ale jedynie takie, które jest warunkiem koniecznym dla powstania szkody. Zdarzeniem, z którym ustawodawca wiąże odpowiedzialność z art. 160 § 1 k.p.a., jest wydanie wadliwej decyzji. Jeżeli na skutek wydania tej decyzji powstała szkoda, równocześnie powstaje zobowiązanie do jej naprawienia, a wydanie decyzji nadzorczej jest jedynie przesłanką dochodzenia odszkodowania (w istocie warunkuje wymagalność zobowiązania do naprawienia szkody). Przepis art. 160 § 1 k.p.a. samodzielnie nie przesądza o możliwości przypisania Skarbowi Państwa indemnizacyjnego obowiązku świadczenia wobec konkretnego podmiotu dotkniętego materialnymi konsekwencjami nielegalnej decyzji. Dla jego powstania konieczne jest także wykazanie przez poszkodowanego innych przesłanek tej odpowiedzialności, a to samego uszczerbku oraz adekwatnego związku pomiędzy jej wydaniem a jego powstaniem w majątku domagającego się odszkodowania (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 11 września 2019 roku, I ACa 1023/18, Lex nr 2866602).

Mając na względzie powyższe, jak również treść żądania pozwu oraz zgromadzony materiał dowodowy Sąd stanął na stanowisku, zgodnie z którym pomimo wydania częściowo niezgodnej z prawem decyzji nie został wykazany fakt wystąpienia w jej następstwie szkody po stronie powodów, w szczególności rozumianej jako równowartość działki gruntu oznaczonej zarówno po scaleniu, jak i obecnie jako działka gruntu numer (...).

W kodeksie cywilnym brak bliższego określenia pojęcia szkody, a stanowisko doktryny nie jest w tej kwestii jednolite. Ogólnie rzecz ujmując, szkodą jest powstała wbrew woli poszkodowanego różnica między jego obecnym stanem majątkowym a takim stanem, jaki zaistniałby, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 1957 roku, 2 CR 304/57, OSN 1958, nr III, poz. 76, uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 1963 roku, III PO 31/63, OSNCP 1964, nr 7–8, poz. 128, z notką W.Ś., OSPiKA 1964, z. 7–8, poz. 147, komentarz J. Gudowskiego do art. 361 k.c., Lex). Na gruncie art. 361 § 2 k.c. szkoda obejmuje tradycyjnie stratę, którą poniósł poszkodowany (*damnum emergens*) oraz korzyści, które mógłby uzyskać, gdyby mu szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*). Jak już jednak wcześniej zostało to wyjaśnione, w realiach niniejszej sprawy (wadliwa decyzja wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 roku) zakres odszkodowania mógł odnosić się wyłącznie do poniesionej straty z wyłączeniem ewentualnych utraconych korzyści (por. uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 roku, III CZP 112/10, Biul.SN 2011/3/12).

Przy tak rozumianym pojęciu szkody próba jej odniesienia do wartości poscaleniowej działki gruntu numer (...) pozostaje zasadna jedynie pozornie, nie uwzględnia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy, a przy tym stanowi zbyt daleko idące uproszczenie zaistniałej sytuacji. Przede wszystkim stanowisko procesowe powodów w zakresie poniesionej szkody mogłoby zasługiwać na akceptację wyłącznie przy uprzednim stwierdzeniu, że tracąc prawo własności spornej części gruntu nie uzyskali jakiegokolwiek rekompensaty z tego tytułu. Sytuacja ta zaktualizowałaby się w przypadku, gdyby przed formalnym wszczęciem postępowania scaleniowego część działki uprzednio oznaczonej numerem 40, a aktualnie numerem 22, została wyodrębniona i włączona do Państwowego Funduszu Ziemi lub też w toku samego postępowania scaleniowego nie doszłoby do przekazania na ich rzecz w zamian gruntów o wartości porównywalnej co do zasady z uwagi na wyłączenie działki gruntu numer (...) ze zbioru gruntów, jakimi dysponowali przed postępowaniem scaleniowym. Oznaczałoby to faktyczne wywłaszczenie bez uzyskania stosownej kompensaty, jednakże taka sytuacja nie miała miejsca.

Zgromadzony materiał dowodowy, w szczególności dokumenty związane z samym postępowaniem scaleniowym potwierdzają, że w ramach tego procesu uwzględnione zostały wszystkie nieruchomości, które Z. A. i S. A. uzyskali na podstawie Aktu własności ziemi z dnia 31 stycznia 1975 roku tj. działki gruntu numer (...) w obrębie B., o łącznej powierzchni 7,94 ha. Zatem sporna działka gruntu numer (...) nie została wyłączona z powyższego zbioru zarówno przed samym scaleniem, jak również przy ocenie łącznego rozmiaru gruntów należących do powodów (7,94 ha), a objętych postępowaniem administracyjnym. Jak wynika zaś z załączonych do akt sprawy dokumentów powodowie w wyniku scalania gruntów uzyskali w zamian za nieruchomości o łącznej powierzchni 7,94 ha, grunty o łącznej

powierzchni 7,57 ha. Konieczne jest przy tym zastrzeżenie, że na gruncie ustawy z dnia 24 stycznia 1968 roku o scalaniu i wymianie gruntów jako główny cel wskazano zmianę sytuacji faktycznej, w której występowała sytuacja gruntów rozdrobnionych, znajdujących się w szachownicy, czy też nadmiernie zwężonych lub wydłużonych albo tworzących enklawy i półenklawy (art. 1 ust.1), przy czym każdy uczestnik scalenia lub wymiany (właściciel lub samoistny posiadacz gruntów) otrzymuje, w zamian za grunty posiadane przed scaleniem lub wymianą, grunty w zasadzie o równej wartości szacunkowej (art. 3 ust. 1). Szczególne znaczenie należy nadać ustawowemu sformułowaniu „w zasadzie o równej wartości szacunkowej”. Oznacza to, że w wyniku przeprowadzonego scalenia wartość szacunkowa gruntów posiadanych przed i po scalaniu ma być co do zasady równa, a więc nie tożsama, czy identyczna zarówno w zakresie powierzchni i wartości przed i po samym scalaniu, a zbliżona, porównywalna, czy też ekwiwalentna. Taka wykładania wskazanego przepisu, a także świadomy zabieg ustawodawcy („w zasadzie o równej wartości szacunkowej”) pozostaje celowy z uwagi na potencjalne, techniczne problemy z właściwym doбором identycznych, tożsamych gruntów odnośnie powierzchni i wartości przed i po postępowaniu administracyjnym. Warto zaznaczyć, że również na gruncie ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 1982, Nr 11, poz. 80 z późn. zm.) zastrzeżono uzyskanie przez uczestnika postępowania gruntów o równej wartości szacunkowej w zamian za grunty dotychczas posiadane (art. 8 ust. 1), przy czym w przypadku technicznej niemożliwości lub braku gospodarczej zasadności za równą wartość szacunkową uważa się również wartość o różnicy nieprzekraczającej 3% (art. 8 ust. 2). W tym kontekście nie sposób uznać, aby w ramach spornego postępowania scaleniowego naruszona została ustawowa zasada szacunkowej równowartości gruntów (art. 3 ust. 1 ustawy z 1968 roku). Jak wynika bowiem z załączonej dokumentacji grunty powodów przed scalaniem obejmowały wartość 215 jednostek szacunkowych, zaś po zakończeniu postępowania administracyjnego 213 jednostek szacunkowych. W tym konkretnym przypadku różnica wartości gruntów przed i po przeprowadzeniu scalania wynosiła niecały 1 % na ich niekorzyść (2 jednostki szacunkowe wartości / 215 jednostek szacunkowych wartości = 0,0093).

Co więcej, w następstwie decyzji zatwierdzającej projekt scalania powstają nowe nieruchomości; powstanie tych nieruchomości, o określonych granicach i powierzchni, w orzecznictwie i literaturze traktowane jest jako skutek konstytutywny decyzji zatwierdzającej projekt scalenia. Niewątpliwie nowy sposób podziału gruntów objętych scaleniem, wynikający z decyzji scaleniowej, realizuje określony w ustawie cel postępowania scaleniowego, należy jednak uwzględnić jeszcze inny aspekt tego stanu rzeczy, tj. że decyzja zatwierdzająca projekt scalenia jest decyzją administracyjną, a jej ostateczny charakter statuuje wprost art. 12 ust. 1 u.s.w.g. z 1968 roku; ostateczną decyzją administracyjną sąd powszechny jest związany (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2013 roku, III CZP 16/13, OSNC 2014/1/2). Pogląd ten ma o tyle istotne znaczenie z punktu widzenia niniejszej sprawy, że kwestionowana decyzja administracyjna nie została podważona w całości, a jedynie w części i to dotyczącej objęciem postępowaniem scaleniowym gruntów, pierwotnie stanowiących część działki gruntu numer (...), a dopiero w toku przeprowadzonego scalenia wyodrębnionych jak nowo projektowana działka numer (...), która weszła w skład Państwowego Funduszu Ziemi. W konsekwencji w pozostałym zakresie, a więc również w odniesieniu do stwierdzonej w toku postępowania scaleniowego co do zasady równowartości gruntów przed i po scalaniem jakie otrzymali powodowie, ostateczna decyzja administracyjna z dnia 1 października 1979 roku nie została wzruszona i w dalszym ciągu wiąże sąd powszechny.

Wszelkie rozważania dotyczące ewentualnie poniesionej przez Z. A. i S. A. szkody w związku z przeprowadzonym postępowaniem scaleniowym nie mogą przy tym uwzględniać okoliczności, jakie wystąpiły po latach, w tym w zakresie klasyfikacji gruntów, czy ich przeznaczenia, a także zwiększenia atrakcyjności danego gruntu (lokalizacja, sposób faktycznego wykorzystywania). Jeżeli dwie nieruchomości gruntowe w momencie wymiany, stosownie do postanowień ustawy z 1968 roku o scalaniu i wymianie gruntów, mają takie samo przeznaczenie, to późniejsza jego zmiana w planach zagospodarowania przestrzennego nie ma wpływu na wysokość dopłat pieniężnych w wypadku niemożności wydzielienia pełnego ekwiwalentu w gruntach państwowych (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 13 marca 2007 roku, I ACa 10/07, Lex nr 298425). W tym zakresie nie można pominąć, że powodowie nie zgłaszali na przestrzeni lat jakichkolwiek zastrzeżeń do powierzchni otrzymanych na skutek scalenia gruntów, ich klasyfikacji, jak również wartości („My nie zaskarżyliśmy tej decyzji. My nie składaliśmy żadnych zastrzeżeń przy etapie scalania” k.129). Nie sposób zatem przyjąć, aby dopuszczalnym było podważanie tego rodzaju okoliczności w postępowaniu

cywilnym toczącym się po upływie przeszło 40 lat od zakończenia postępowania administracyjnego. Pomijając w tym miejscu sam fakt braku wzruszenia decyzji z dnia 1 października 1979 roku w zakresie wykraczającym poza objęcie scalaniem gruntów wyodrębnionych ostatecznie jako działka gruntu numer (...), Sąd w niniejszym składzie nie dostrzega podstaw do kwestionowania obszaru uzyskanych gruntów („Obszar hektarów według mnie się nie zgadza” k.128), czy też ich klasy („Różnica jest w klasach gruntu, które nam zabrano i które dano. My dostaliśmy przy scalaniu grunty gorszej klasy” k.128, „My w zamian przy scaleniu dostaliśmy grunty gorszej klasy” k.129).

Sąd orzekający w sprawie cywilnej z racji swojej niezawisłości może autonomicznie i suwerennie rozstrzygać o tym, czy dana decyzja administracyjna mogła wywrzeć i czy wywarła skutki cywilnoprawne. Innymi słowy, sąd powszechny może weryfikować decyzję administracyjną, jeżeli strona nie wniesie od niej skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Weryfikacja ta jest jednak ograniczona, gdyż ostateczne decyzje administracyjne o charakterze konstytutywnym wydane przez właściwe organy i w zakresie ich kompetencji tworzą stany prawne, których sądy cywilne nie mogą pomijać i muszą je uwzględniać przy rozstrzyganiu sprawy. Co więcej, sąd cywilny nie jest władny samodzielnie rozpoznać na potrzeby toczącej się sprawy cywilnej ewentualnego zarzutu któregoś ze stron, że decyzja administracyjna o charakterze konstytutywnym jest decyzją nieważną lub merytorycznie błędną. Należy bowiem odróżniać kompetencję sądu cywilnego do samodzielnego rozstrzygania w konkretnej sprawie i dla jej potrzeb o skuteczności danego aktu administracyjnego w sferze stosunków cywilnoprawnych od funkcji organów administracji i sądu administracyjnego w zakresie stwierdzania nieważności aktu administracyjnego (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 23 marca 2017 roku, V ACa 718/15, Lex nr 2340286). W postępowaniu cywilnym sądy nie są władne badać prawidłowości podjęcia decyzji administracyjnej, w szczególności czy istnieją przesłanki, które w świetle przepisów prawa materialnego stanowiły podstawę jej podjęcia. Dzieje się tak niezależnie od treści uzasadnienia decyzji. Decyzja jest w zakresie objętym jej treścią - bez względu na motywy jej podjęcia wyrażone w uzasadnieniu - wyrazem stanowiska organu administracji publicznej wiążącym sądy w postępowaniu cywilnym. W postępowaniu cywilnym sąd nie jest władny oceniać, jakiej treści decyzja powinna być wydana, a ponowne wydanie takiej decyzji nie stanowi przesłanki rozpoznania sprawy o naprawienie szkody (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2009 roku, III CZP 28/09, Lex nr 508951, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2009 roku, I CSK 504/08, Lex nr 511981, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 2009 roku, I CSK 26/09, Lex nr 527139, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2020 roku, IV CSK 100/20, Lex nr 3070123).

Podzielając w pełni zaprezentowane powyżej stanowisko judykatury należy stwierdzić, że w toku niniejszego postępowania Sąd pozostaje związany ostateczną decyzją administracyjną z dnia 1 października 1979 w zakresie, w jakim nie została ona podważona w postępowaniu nadzorczym. Ponownie zaznaczyć należy, że stwierdzona wadliwość dotyczyła jedynie objęcia samym postępowaniem scaleniowym części gruntów powodów, które później oznaczono jako działkę gruntu numer (...) i włączono do Państwowego Funduszu Ziemi. Tego rodzaju rozstrzygnięcie nie wpływa jednak na ocenę przeprowadzonego postępowania scaleniowego w świetle art. 1 ust. 3 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów z 1968 roku, a więc co do zasady równej wartości gruntów, jakie uczestnik powinien otrzymać w zamian za grunty posiadane przed scaleniem lub wymianą. O ile Sąd w niniejszym składzie nie kwestionuje stwierdzonego w postępowaniu nadzorczym faktu niezgodnego z prawem objęcia scalaniem części gruntu, oznaczonego następnie jako działka ewidencyjna numer (...), o tyle nie znajduje podstaw do podważania ekwiwalentności gruntów, jakie Z. A. i S. A. posiadali przed scaleniem (215 jednostek szacunkowych) oraz po jego przeprowadzeniu (213 jednostek szacunkowych). W tym zakresie jak już wcześniej zostało to wyjaśnione Sąd pozostaje związany i nie może weryfikować zapadłego rozstrzygnięcia administracyjnego co do ekwiwalentności gruntów (w rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy z 1968 roku), czy też antycypować, jakiej treści decyzja powinna być wydana jeśli procesem scalenia nie objęto by spornych gruntów (obecna działka ewidencyjna numer (...)). Z tych właśnie względów pominięty został wniosek dowodowy powodów o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu geodezji, którego przedmiotem pozostawać miała ocena równej co do zasady wartości gruntów, jakie Z. A. i S. A. posiadali przed i po przeprowadzeniu postępowania scaleniowego. W istocie zgłoszony wniosek dowodowy zmierzał do próby weryfikacji decyzji administracyjnej, która w tej części (co do zasady równa wartość szacunkowa gruntów) zachowała przymiot ostatecznej. Jedynie marginalnie warto ponownie podkreślić, że z załączonych do akt sprawy dokumentów wynika, że zakres gruntów należących do powodów przed scaleniem obejmował całość ich nieruchomości, jakie uzyskali na podstawie aktu

własności ziemi z dnia 31 stycznia 1975 roku. Zatem nie doszło do sytuacji, w której szacowana ich wartość przed postępowaniem scaleniowym (celem odniesienia do szacowanej wartości gruntów uzyskanych w zamian) nie obejmowałaby części nieruchomości oznaczonej po jego zakończeniu jako działka ewidencyjna numer (...) (de facto nieistniejąca, niewyodrębniona przed zainicjowaniem postępowania scaleniowego). Istota problemu nie sprowadza się zatem w tej sytuacji do braku uzyskania przez powodów stosownego ekwiwalentu w zamian za działki, które stanowiły ich własność przed scaleniem, a jedynie wadliwego objęcia postępowaniem scaleniowym tej części gruntu, która po jego zakończeniu została włączona do zasobów Skarbu Państwa (Państwowy Fundusz Ziemi). Ponownie należy podkreślić, że w postępowaniu cywilnym sąd nie jest władny oceniać, jakiej treści decyzja powinna być wydana. Innymi słowy, nie jest możliwe przyjęcie założenia, które miałyby walor czysto hipotetyczny, że prawidłowym powinno być przyznanie na rzecz powodów w ramach postępowania scaleniowego również działki gruntu, oznaczonej obecnie jako numer 22. W takich warunkach łączna wartość szacunkowa uzyskanych gruntów objęłaby 216 jednostek szacunkowych (213 jednostek faktycznie przyznanych + 3 jednostki odpowiadające działce numer (...) – według treści rejestru szacunku porównawczego) i mogłaby zostać uznana za co do zasady równą szacunkowo wartości gruntów przed scaleniem w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z 1968 roku. Sąd nie jest jednak władny do takiej oceny sytuacji, która ingerowałaby w treść ostatecznej decyzji administracyjnej poprzez antycypowanie prawidłowej treści wydanego przez organ administracyjny orzeczenia. Co więcej, tego typu stanowisko zakładałoby jako swoją podstawę oparcie się na zasadach słuszności (szkoda rozumiana jako wartość działki ewidencyjnej numer (...), której przyznanie w toku postępowania scaleniowego na rzecz powodów nie naruszałoby normy art. 1 ust. 3 ustawy z 1968 roku – wartość szacunkowa przed scaleniem i po scaleniu odpowiednio 215 i 216 jednostek szacunkowych), jednakże norma art. 5 k.c. nie może stanowić samodzielnej podstawy powództwa (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2002 roku, IV CKN 892/00, Lex nr 54380, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2013 roku, II CSK 78/13, Lex nr 1415503).

W realiach niniejszej sprawy nie bez znaczenia pozostaje również powszechnie przyjmowana zarówno w judykaturze, jak i doktrynie zasada wyrównania korzyści z uszczerbkiem (*compensatio lucri cum damno*), kiedy tożsame zdarzenie powodujące szkodę przynosi poszkodowanemu pewną korzyść. Jeżeli korzyść taka pozostaje w normalnym związku przyczynowym z tym zdarzeniem, to najczęściej nie będzie można jej pomijać przy określaniu odszkodowania (por. komentarz J. Gudowskiego do art. 361 k.c., Lex, komentarz J. Ciszewskiego do art. 361 k.c. Lex).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje zapatrywanie - aprobowane przez skład orzekający - zgodnie z którym dla ustalenia wysokości odszkodowania za szkodę wynikłą utraty prawa własności określonych składników majątku poszkodowanego miarodajny jest stan tego majątku z chwili wyrządzenia szkody, oszacowany według cen z chwili ustalania odszkodowania. W odniesieniu do decyzji administracyjnych wyrządzających tego rodzaju szkodę chodzi o stan nieruchomości istniejący w chwili wydania wadliwej decyzji, stanowiącej źródło powstania szkody. Stan taki obejmuje nie tylko parametry fizyczne lub geodezyjne danej nieruchomości (np. jej powierzchnię, infrastrukturę), lecz także samo jej funkcjonalne przeznaczenie społeczno - gospodarcze (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia : 12 grudnia 2013 roku, V CSK 81/13, Lex nr 1421824, z dnia 14 czerwca 2013 roku, V CSK 388/12, Lex nr 1375507, z dnia 6 września 2017 roku, I CSK 15/17, Lex nr 2389566). Przyjmuje się przy tym, że aby szkoda majątkowa, której wysokość sąd ustala w chwili orzekania (art. 316 § 1 k.p.c.), została, z jednej strony, naprawiona w całości - jak tego, co do zasady, wymaga art. 361 § 2 k.c. - a z drugiej strony, przyznane odszkodowanie nie przekraczało jej rozmiaru, należy przy jej ustalaniu uwzględniać nie tylko zdarzenia, które szkodę zwiększają, ale i zdarzenia, które ją zmniejszają (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2019 roku, I CSK 27/18, Lex nr 2630621). Podkreśla się również doniosłość aspektu słusznościowego przy ustalaniu rozmiaru szkody, związanego ściśle z funkcją odszkodowania; względami tymi uzasadnia się dopuszczalność *compensatio lucri cum damno* (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2010 roku, III CZP 7/10, Lex nr 585826). Wyrównanie korzyści z uszczerbkiem nie oznacza zmniejszenia odszkodowania ani jego miarkowania, lecz stanowi element ustalania zakresu prawnie relewantnego uszczerbku w mieniu poszkodowanego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2013 roku, II CSK 681/12, Lex nr 1365638). Odszkodowanie ze swej natury ma przywrócić równowagę w majątku poszkodowanego. Nie powinno zatem prowadzić do uzyskania korzyści równoznacznych z bezpodstawnym wzbogaceniem (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 1999 roku, II CKN 643/98, Lex nr 1231376).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy wyraźnie zaznaczyć, że z uwagi na treść rozstrzygnięcia organu nadzorczego, z którego wynika jedynie wydanie decyzji w określonej części niezgodnie z treścią przepisów prawa, a nie jej nieważność, powodowie utracili możliwość sformułowania roszczenia windykacyjnego przeciwko aktualnemu właścicielowi nieruchomości – działki gruntu numer (...). Zatem szkoda po ich stronie winna wyrażać się w wartości bezpowrotnie utraconego prawa własności. Niemniej jednak odszkodowanie ze swej natury ma przywrócić równowagę w majątku poszkodowanego. Nie powinno zatem prowadzić do uzyskania korzyści równoznacznych z bezpodstawnym wzbogaceniem. Prawidłowe ustalenie zakresu obowiązku naprawienia szkody wymaga uwzględnienia celu odszkodowania, którym jest wyrównanie szkodliwych dla poszkodowanego następstw zdarzenia zobowiązującego do wynagrodzenia szkody (por. uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 1961 roku, I CO 27/60, OSNC 1962/2/40, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 1999 roku, II CKN 643/98, Lex nr 1231376, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2017 roku, I ACa 1299/16, Lex nr 2284774). Skoro Z. A. i S. A. w wyniku postępowania scaleniowego w zamian za utracone grunty uzyskali grunty o ekwiwalentnej wartości (co do zasady równej wartości szacunkowej), a decyzja administracyjna w tej mierze nie została wzruszona i w części tej nadal wiąże Sąd, to należy uznać, że tożsame zdarzenie (decyzja z dnia 1 października 1979 roku) zarówno wywołało szkodę po ich stronie, jak również przyczyniło się do wyrównania poniesionego uszczerbku. W konsekwencji brak jest po stronie powodów szkody, która podlegałaby kompensacie na gruncie postępowania scaleniowego. Z tych też względów Sąd pominął wniosek dowodowy o przeprowadzenie ekspertyzy mającej na celu oszacowanie wartości działki ewidencyjnej gruntu numer (...) jako niemającej znaczenia dla treści rozstrzygnięcia. Skoro wyrządzona szkoda została skompensowana przez przyznanie na rzecz powodów ekwiwalentnej wartości gruntów to ewentualna wycena spornej nieruchomości i przyznanie jej wartości jako odszkodowania prowadziłyby do sytuacji, w której Z. A. i S. A. poza nieruchomościami o równej co do zasady wartości uzyskaliby również równowartość działki ewidencyjnej gruntu numer (...), co nie znajduje uzasadnienia w świetle dotychczas przedstawionej argumentacji. Marginalnie należy zaznaczyć, że ewentualna teza dla biegłego z zakresu szacowania wartości nieruchomości powinna zmierzać nie tyle do wskazania wartości działki ewidencyjnej numer (...), lecz do porównania wartości gruntów sprzed (działki numer (...)) oraz po (działki numer (...)) przeprowadzeniu postępowania scaleniowego, gdyż tylko w tym zakresie na skutek wadliwości postępowania administracyjnego (w części dotyczącej działki gruntu numer (...)) mogło dojść do wyrządzenia ewentualnego, niezrekompensowanego uszczerbku w majątku Z. A. i S. A.. Niemniej jednak teza dowodowa nie została sformułowana w ten sposób przez powodów przy braku jakichkolwiek obiektywnych przeszkód po ich stronie, a nadto ustalaniu tego rodzaju okoliczności wymagających wiedzy specjalnej sprzeciwiałyby się uprzednio opisane argumenty dotyczące ostatecznego charakteru decyzji administracyjnej (ekwiwalentność gruntów), którą sąd w niniejszym postępowaniu był nadal związany.

Na koniec rozważań warto zaznaczyć, że w orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, iż po wejściu w życie art. 63 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603), czyli po dniu 1 stycznia 1992 roku stała się niemożliwa kontrola administracyjna ani też sądowa decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 6 kwietnia 1982 roku stwierdzających nabycie przez rolnika z mocy prawa na podstawie ustawy z dnia 26 października 1971 roku o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych - własności nieruchomości rolnych, czyli aktów własności ziemi. Po wejściu w życie tego przepisu sąd jest związany decyzją administracyjną jeżeli została ona uznana przez właściwy organ za ostateczną. Zasada ta doznaje ograniczenia jedynie w myśl koncepcji tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna nie może wywoływać skutków prawnych pomimo jej formalnego nie uchylecia, jeśli jest dotknięta wadami godzącymi w jej istotę jako aktu administracyjnego, tj. wówczas, gdy została wydana przez organ niewłaściwy lub bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, względnie z oczywistym naruszeniem postępowania administracyjnego. Zatem jedynie bezwzględna nieważność decyzji administracyjnej może być podstawą jej podważenia w postępowaniu sądowym (por. uchwała 18 maja 1994 roku, III CZP 69/94, Lex nr 4084, Sądu Najwyższego z dnia postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 1998 roku, II CKN 568/97, Lex nr 1225325, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2009 roku, IV CSK 4/09, Lex nr 1375465, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013 roku, III CZP 4/13, Lex nr 1312518). O ile w orzecznictwie dopuszczalne jest wyjątkowo zakwestionowanie jego treści, jako mającego charakter deklaratoryjny (por. postanowienie Sądu

Najwyższego z dnia 5 września 2001 roku, I CKN 399/00, Lex nr 52652, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2001 roku, I CKN 468/00, Lex nr 53090, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2005 roku, II CK 3/05, Lex nr 187014), jednakże dotyczy to wyłącznie przypadków, w których spór między stronami dotyczy prawa własności (m.in. wydanie dwóch sprzecznych ze sobą aktów własności ziemi), a taka sytuacja nie miała miejsca w niniejszym postępowaniu sądowym. W tym świetle nie znajdował większych podstaw do uwzględnienia wniosków powodów o przeprowadzenie dowodu z zeznań świadka J. A. na okoliczności sposobu wykorzystywania spornej nieruchomości przez powodów przed wydaniem aktu własności ziemi.

Z tych wszystkich względów powództwo jako niezasadne podlegało oddaleniu w całości.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 102 k.p.c. uznając, że w realiach niniejszej sprawy zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek sprzeciwiający się nałożeniu na powodów obowiązku zwrotu kosztów procesu, które łącznie objęły kwotę 5.400 złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego po stronie pozwanej (§ 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych). Czynnikiem determinującym tego rodzaju rozstrzygnięcie pozostawał przede wszystkim charakter niniejszej sprawy oraz podstawa faktyczna sformułowanego roszczenia procesowego. Nie można było stracić z pola widzenia, że pomimo braku stwierdzenia wystąpienia szkody w majątku powodów, samo postępowanie administracyjne z 1979 roku pozostawało wadliwe w zakresie części gruntów objętych scaleniem (obecna działka ewidencyjna numer (...)), a Z. A. i S. A. utracili bezpowrotnie przysługujący im uprzednio tytuł własności. Przy jednoczesnym subiektywnym przekonaniu o zasadności wywiedzionych roszczeń obciążenie powodów w realiach niniejszej sprawy obowiązkiem zwrotu kosztów procesu pozostawałoby nie do pogodzenia z elementarnym poczuciem sprawiedliwości.