

Sygn. akt I C 586/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 listopada 2020 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: sędzia Jacek Bajak

Protokolant: starszy sekretarz sądowy Paulina Bondel

po rozpoznaniu w dniu 9 listopada 2020 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa M. P.

przeciwko Skarbowi Państwa - Prezydentowi (...) W.

o zapłatę

1. zasądza od Skarbu Państwa – Prezydenta (...) W. na rzecz M. P. kwotę 87 375,20 zł (osiemdziesiąt siedem tysięcy trzysta siedemdziesiąt pięć złotych i 20/100) z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 22 maja 2019 r. do dnia zapłaty,
2. zasądza od Skarbu Państwa – Prezydenta (...) W. na rzecz M. P. kwotę 9 786 zł (dziewięć tysięcy siedemset osiemdziesiąt sześć złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sygn. akt I C 586/19

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 22 maja 2019 r. (data prezentaty, k. 3) M. P., reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Prezydenta (...) W. kwoty 87.375,20 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, liczonymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty tytułem odszkodowania z powodu powstałej szkody na skutek niezgodnego z prawem zaniechania pozwanego przy wykonywaniu władzy publicznej w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Prezydenta (...) W.. Jako podstawę swojego żądania powód wskazał art. 154 § 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 417 k.c. i art. 417¹ § 3 k.c. Ponadto M. P. wniósł o zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu powód podniósł, że w sprawie zainicjowanej przez jego poprzedników prawnych wnioskiem z dnia 11 lutego 1991 roku, który był kilkakrotnie ponawiany, a ostatni z nich został złożony pismem z dnia 5 września 2014 r. pozwany dopuścił się bezczynności z rażącym naruszeniem prawa, w wyniku czego Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 11 grudnia 2015 r. zobowiązał pozwanego do wydania orzeczenia w przedmiocie wniosku B. P. z dnia 5 września 2014 r. o ustalenie odszkodowania za udział w nieruchomości objętej dekretem B., w terminie dwóch miesięcy od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, stwierdzając, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, a także wymierzając organowi grzywnę w wysokości 1 000 zł. Pozwany nie rozpoznał jednak sprawy w określonym terminie, wobec czego B. P. wezwał organ administracyjny do wykonania powyższego wyroku pismem z dnia 24 maja 2016 r. Wobec dalszej bezczynności pozwanego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. na skutek skargi poprzednika prawnego powoda wyrokiem z dnia 18 listopada 2016 r. wymierzył Prezydentowi (...) W. grzywnę w wysokości 1 000 zł płatną w terminie jednego miesiąca od daty uprawomocnienia się wyroku, stwierdzając, że postępowanie Prezydenta (...) W. po wydaniu wyroku

z dnia 11 grudnia 2015 r. miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Pomimo powyższych orzeczeń, pozwany wydał decyzję merytoryczną dopiero w dniu 10 lipca 2018 r., przyznając powodowi, jako jedynemu spadkobiercy B. P. odszkodowanie, które zostało wypłacone mu w dniu 14 sierpnia 2018 r. Powód podniósł, że na skutek bezprawnego działania pozwanego przy wykonywaniu władzy publicznej poniósł szkodę, wobec czego ubiega się o odszkodowanie za utracone korzyści, które przejawiają się w fakcie utracenia przez powoda możliwości uzyskania odsetek ustawowych za opóźnienie w prowadzeniu postępowania administracyjnego oraz w realizacji decyzji (pozew, k. 3-13).

Pozwany Skarb Państwa – Prezydent (...) W., reprezentowany przez Prokuratorię Generalną RP, w odpowiedzi na pozew wniesionej w dniu 12 lipca 2019 r. (data stempla pocztowego, k. 56) wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej RP kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu podniesiono, że roszczenie powoda powinno podlegać oddaleniu, w szczególności z uwagi na brak wykazania istnienia szkody i nie wykazania istnienia adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem, z którego szkodę wywodzi, tj. zwłoką Prezydenta (...) W. działającego jako statio fisci Skarbu Państwa w wydaniu decyzji przyznającej odszkodowanie. W ocenie strony pozwanej, powód błędnie zakłada, że Prezydent (...) W. wydałby na jego rzecz w terminie zakreślonym przez WSA decyzję pozytywną, tj. przyznającą odszkodowanie, bowiem WSA nakazało rozpatrzenie wniosku, nie narzucając treści rozstrzygnięcia. Pozwany zakwestionował również sposób obliczenia wysokości szkody wskazując, że strona powodowa nie udowodniła z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że uzyskałaby oczekiwany przez siebie zysk, a nawet nie zaprezentowała okoliczności w jaki sposób miałby być uzyskany. Ponadto pozwany podniósł zarzut braku legitymacji procesowej biernej pozwanego, a także wskazał, że w jego ocenie odsetki od żądanej kwoty są należne najwcześniej od daty wyroku (odpowieź na pozew k. 48-54).

Stanowiska stron do momentu zamknięcia rozprawy nie uległy zmianie, z tym zastrzeżeniem, iż pełnomocnik powoda wniósł roszczenie w zakresie odsetek ustawowych na podstawie art. 481 k.c. (protokół rozprawy, k. 179-180).

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

M. P. jest synem i następcą prawnym B. P., zmarłego w dniu 11 lutego 2017 r. (notarialny akt poświadczenia dziedziczenia, k. 36-37).

W dniu 11 lutego 1991 r. B. P. wystąpił w imieniu własnym, jako następca prawny E. i S. P. do Burmistrza Dzielnicy M. z wnioskiem o zwrot nieruchomości położonej w W. przy ul. (...) ozn. jako hip.(...) „W.nr (...) T.”, która została przejęta przez Skarb Państwa na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) W.. Powyższy wniosek został przekazany według właściwości do Urzędu Rejonowego w W. pismem datowanym na dzień 29 grudnia 1992 r. (akta postępowania administracyjnego, tom II, k. 2, 3, 24-25).

Po wpłynięciu wniosku B. P. w archiwum Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Dzielnicy – Gminy W. – M. nie udało się odnaleźć akt dot. wskazywanej przez niego nieruchomości. Pismem z dnia 4 sierpnia 1993 r. Prezydent (...) W. wystąpił do Archiwum Państwowego (...) W. o udzielenie informacji dotyczących przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującego przed 21 listopada 1945 r. Archiwum Państwowe (...) W. udzieliło odpowiedzi pismem datowanym na dzień 20 sierpnia 1993 r. (akta postępowania administracyjnego, tom II, k. 8-10).

B. P. wobec braku podejmowania czynności zmierzających do rozstrzygnięcia kwestii wnioskowanego przez niego odszkodowania, skierował do (...) Urzędu Wojewódzkiego pismo datowane na dzień 6 marca 2008 r. celem pozyskania informacji na jakim etapie rozpoznania jest jego sprawa. Powyższe pismo zostało przesłane do Biura Gospodarki Nieruchomościami (...) W., Wydziału Spraw Dekretowych i Związków Wyznaniowych pismem z dnia 11 kwietnia 2008 r. W czerwcu 2008 r. zwrócono się do Biura Geodezji i (...), w celu pozyskania informacji z ewidencji gruntów oraz mapy z granicami aktualnych działek ewidencyjnych i granicami nieruchomości hipotecznej, dotyczących spornej nieruchomości a także do delegatury Biura Gospodarki Nieruchomościami w Dzielnicy M. z prośbą o przesłanie akt

własnościowych. Zobowiązano również B. P. do przedłożenia m.in. postanowień o nabyciu praw do spadku po E. i S. P. (akta postępowania administracyjnego, tom II, k. 12-16).

W związku z przewlekłością w rozpoznaniu sprawy przez Prezydenta (...) W. B. P. wniósł zażalenie – skargę datowaną na dzień 28 lipca 2008 r. do Wojewody (...), które postanowieniem Nr (...) z dnia 23 listopada 2010 r. przekazano Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu jako organowi właściwemu do jego rozpatrzenia (akta postępowania administracyjnego, tom II, k. 32, 64).

M. P., jako reprezentujący starania swoich rodziców o uzyskanie odszkodowań za przejęte nieruchomości, zwrócił się pisemnie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej celem zwrócenia uwagi na kilkunastoletnie oczekiwanie na rozpoznanie ich spraw (akta postępowania administracyjnego, tom II, k. 71-74).

Postanowieniem z dnia 29 sierpnia 2011 r. SKO uznało zażalenie wniesione przez B. P. za niezasadne (akta postępowania administracyjnego, tom II, k.70-70v).

B. P. wielokrotnie kierował pisma celem uzyskania informacji na temat przyczyn zwłoki w wydaniu decyzji oraz terminu w jakim zostanie mu wypłacone stosowne odszkodowanie, przy czym w odpowiedzi na jego pisma określano jedynie kolejne przewidywane terminy wydania decyzji (akta postępowania administracyjnego, tom II, k. 78, 90, 95, 97, 99, 101, 103, 107). W dniu 31 maja 2014 r. B. P. udzielił upoważnienia ogólnego swojemu synowi M. P., a od dnia 21 sierpnia 2014 r. był reprezentowany przez adw. I. R.. W dniu 5 września 2014 roku pełnomocnik profesjonalny ponowił w imieniu B. P. wniosek o ustalenie odszkodowania za nieruchomość położoną w W. przy ul. (...) (akta postępowania administracyjnego, tom II, k. 105, k. 108, k. 113-114).

W związku z beczynnością Prezydenta (...) W. B. P., reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika wniósł zażalenie do Wojewody (...) na niezalatwienie w terminie określonym w kodeksie postępowania administracyjnego sprawy dotyczącej ustalenia odszkodowania pieniężnego za sporną nieruchomość. Postanowieniem Nr (...) z dnia 30 kwietnia 2015 r. Wojewoda (...) uznał wniesione zażalenie za uzasadnione i wyznaczył Prezydentowi (...) W. termin na podjęcie stosownego rozstrzygnięcia wynoszący 3 miesiące od daty doręczenia postanowienia. Zgodnie z datą prezentaty widniejącą na odpisie tego postanowienia, postanowienie doręczono w dniu 6 maja 2015 r. – jednak w zakreślonym powyżej terminie Prezydent (...) W. nie wydał decyzji merytorycznej w sprawie spornej nieruchomości. W związku z powyższym, pismem z dnia 17 sierpnia 2015 r. B. P. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. skargę na beczynność Prezydenta (...) W. w przedmiocie rozpoznania wniosku o ustalenie odszkodowania (akta postępowania administracyjnego, tom II, k. 119-119v, k. 124-125, k. 144-147).

Wyrokiem z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. akt I SAB/Wa 685/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. zobowiązał Prezydenta (...) W. do rozpoznania wniosku B. P. z dnia 5 września 2014 r. o ustalenie odszkodowania za nieruchomość położoną w W. przy ul. (...) ozn. jako hip. (...), W. S. nr (...) T.” dz. nr (...) – w terminie dwóch miesięcy od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, stwierdzając, że Prezydent (...) W. dopuścił się beczynności, która miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz wymierzając Prezydentowi (...) W. grzywnę w wysokości 1 000 zł. Odpis prawomocnego wyroku WSA z dnia 11 grudnia 2015 r. został doręczony Prezydentowi (...) W. w dniu 31 marca 2016 r. (wyrok WSA w Warszawie z 11 grudnia 2015 r. sygn. I SAB/Wa 685/15 z uzasadnieniem, k. 17-21; pismo WSA z 22 marca 2016 r., akta postępowania administracyjnego, tom II, k. 162).

Pismem datowanym na dzień 24 maja 2016 r. B. P. skierował do Prezydenta (...) W. wezwanie do wykonania prawomocnego wyroku WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. I SAB/Wa 685/15, uznającego beczynność organu i nakazującego wydanie w terminie 2 miesięcy decyzji administracyjnej w sprawie ustalenia odszkodowania; powyższe wezwanie pozostało bez odpowiedzi (wyrok z uzasadnieniem, k. 17-21; akta postępowania administracyjnego, tom II, k. 164-166).

Pismem z dnia 10 czerwca 2016 r. B. P. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. skargę na niewykonanie przez Prezydenta (...) W. wyroku WSA w Warszawie sygn. I SAB/Wa 685/15 i wniósł o ukaranie organu grzywną w wysokości 3.000 zł. W odpowiedzi na skargę Prezydent (...) W. wskazał, że w sprawie zgromadzono

dokumenty niezbędne do ustalenia czy teren objęty roszczeniem spełnia przesłanki art. 215 ustawy o gospodarce nieruchomości, jednakże wydanie decyzji będzie możliwe po wykonaniu przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego określającego wysokość odszkodowania za grunt przedmiotowej nieruchomości położonej przy ul. (...) (akta postępowania administracyjnego, tom II, k. 171-176; k. 178).

Wyrokiem z dnia 18 listopada 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., sygn. I SA/Wa 1297/16, wymierzył Prezydentowi (...) W. grzywnę w wysokości 1 000 zł, stwierdzając, że Prezydent (...) W. dopuścił się bezczynności, która miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (wyrok WSA z 18 listopada 2016 r. z uzasadnieniem, k. 25-29).

W dniu 30 kwietnia 2017 r. został sporządzony operat szacunkowy nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego J. B.; w dniu 18 maja 2018 r. sporządzono aktualizację tegoż operatu (operat szacunkowy z aktualizacją, k. 70-106).

Pismem datowanym na dzień 16 maja 2017 r. wobec śmierci B. P., jego syn M. P., za pośrednictwem profesjonalnego pełnomocnika zgłosił udział w postępowaniu administracyjnym oraz wniósł o jego pilne rozstrzygnięcie poprzez wydanie decyzji. W piśmie datowanym na dzień 7 listopada 2017 r. M. P. zwrócił się z prośbą o przyspieszenie rozpoznania wniosku o odszkodowanie (akta postępowania administracyjnego, tom II, k. 201-202, 209-210).

Pismem datowanym na dzień 23 marca 2018 r. M. P. skierował do Prezydenta (...) W. ponowne (drugie) wezwanie do wykonania prawomocnego wyroku WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. I SAB/Wa 685/15, uznającego bezczynność organu i nakazującego wydanie w terminie 2 miesiące decyzji administracyjnej w sprawie ustalenia odszkodowania (akta postępowania administracyjnego, tom II, k. 211-215).

Decyzją nr (...) z dnia 10 lipca 2018 r. Prezydent (...) W. ustalił odszkodowanie za przejętą dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...) W. nieruchomości o powierzchni 516 m² położoną w W. przy dawnej ul. (...) stanowiącą część nieruchomości hipotecznej oznaczonej „W. S. nr(...) T.” dz.(...)rej. hip (...), która obecnie wchodzi w skład działek ewidencyjnych nr (...) z obrębu (...) będących własnością (...) W. w wysokości 587.870 zł, oraz przyznał powyższe odszkodowanie w całości na rzecz M. P., zamieszkałego w W. przy ul. (...). W decyzji wskazano ponadto, że wypłata odszkodowania nastąpi jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stanie się ostateczna, w formie przelewu na podane przez stronę konto bankowe (decyzja Nr (...) z uzasadnieniem, k. 30-35). M. P. otrzymał odszkodowanie w dniu 14 sierpnia 2018 r. (akta postępowania administracyjnego, tom II, k. 259).

Pismem z dnia 14 lutego 2019 r., które wpłynęło do Urzędu (...)W. w dniu 19 lutego 2019 r., M. P. na podstawie art. 154 § 4 w zw. z art. 154 § 5 p.p.s.a. wniósł o wypłacenie odszkodowania w wysokości 91.659,40 zł z powodu szkody, wynikłej z bezprawnego opóźnienia w wydaniu decyzji Nr (...) r. W odpowiedzi na powyższe, pismem datowanym na dzień 20 lutego 2019 r. wskazano, że w świetle obowiązujących przepisów brak jest podstaw prawnych do rozpatrzenia powyższego wniosku w drodze postępowania administracyjnego, a właściwy w tej sprawie jest sąd powszechny wobec czego stwierdzono, iż przedmiotowy wniosek pozostaje poza właściwością Prezydenta (...) W. (wniosek, k. 38-39; pismo z 20 lutego 2019 r., k. 40).

Powyższy stan faktyczny Sąd meriti ustalił na podstawie wskazanych powyżej dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy głównej oraz dokumentów zgromadzonych w aktach postępowania administracyjnego, albowiem zostały one sporządzone przez kompetentne osoby w ramach wykonywanych przez nie czynności, a strony w toku rozprawy nie kwestionowały ich prawdziwości; nie budziły one także wątpliwości Sądu.

Sąd oddalił niezrealizowane wnioski dowodowe stron (wnioski powoda o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu księgowości oraz z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego), uznając, że przeprowadzenie wnioskowanych dowodów jest nieistotne do rozstrzygnięcia sprawy, wobec dostatecznego wyjaśnienia jej okoliczności na podstawie zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego. Powód, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, nie zgłosił zastrzeżenia co do oddalenia powyższych wniosków dowodowych, na podstawie art. 162 k.p.c. (protokół rozprawy, k. 179-180).

Sąd po przeprowadzeniu postępowania dowodowego w wyżej wymienionym zakresie, (co znalazło potwierdzenie w materiale zgromadzonym w aktach) uznał, iż okoliczności sporne sprawy zostały wyjaśnione w sposób kompleksowy i wszechstronny, a tym samym wystarczający do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje: powództwo zasługiwało na uwzględnienie. Powód dochodził zasądzenia na jego rzecz odszkodowania z powodu szkody powstałej na skutek niezgodnego z prawem opóźnienia pozwanego przy wykonywaniu władzy publicznej w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Prezydenta (...) W., polegającego na wydaniu decyzji administracyjnej w przedmiocie ustalenia odszkodowania za nieruchomości położoną w W. przy ul. (...) ozn. jako hip. (...) „W. S. nr (...)T.” dz. nr (...), w terminie znacznie przekraczającym termin wydania decyzji, określony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. I SAB/Wa 685/15. Powód wskazywał, że zaniechanie wydania decyzji administracyjnej trwało od dnia 30 czerwca 2016 r., tj. od dnia, w którym pozwany był zobowiązany wypłacić odszkodowanie na podstawie powyższego wyroku WSA z uwzględnieniem terminu na doręczenie i uprawomocnienie się decyzji oraz terminu na dokonanie wypłaty – aż do dnia 14 sierpnia 2018 r., czyli do dnia, w którym powodowi faktycznie wypłacono odszkodowanie przyznane decyzją Nr (...) z dnia 10 lipca 2018 r.

Zgodnie z art. 417¹ § 3 k.c., 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.

Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie orzeczenia lub decyzji dotyczy tylko przypadków, gdy obowiązujący przepis prawa nakazuje sądowi lub organowi administracyjnemu wydanie orzeczenia lub decyzji. Przesłanką przypisania obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przewlekłością postępowania jest więc skonkretyzowany w przepisie prawa obowiązek podjęcia przez organ sądowy lub administracyjny określonych działań władczych o charakterze indywidualnym, których zaniechanie spowodowało szkodę.

Ustawodawca także w przypadku odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przewlekłością postępowania uzależnił dopuszczalność żądania odszkodowania od stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chociaż dopuścił możliwość uchylecia przesłanki prejudykatu, jeżeli przepisy odrębne tak stanowią. Przy czym zostały przewidziane odrębnie dla sądów i odrębnie dla organów administracyjnych właściwe tryby dla stwierdzenia niezgodności z prawem działań tych organów władzy publicznej.

Prawnym instrumentem stwierdzenia przewlekłości w postępowaniu administracyjnym, a więc dla uzyskania prejudykatu określonego w art. 417¹ § 3 k.c., jest skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, przewidziana w art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. p.p.s.a. Jeżeli sąd uwzględni skargę, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji (art. 149 p.p.s.a.). Dopiero niewykonanie tego orzeczenia uprawnia osobę, która poniosła szkodę, do żądania odszkodowania na zasadach określonych w kodeksie cywilnym od organu, który nie wykonał orzeczenia (art. 154 § 4 i § 5 p.p.s.a.). Jeżeli w ciągu trzech miesięcy poszkodowany nie uzyska odszkodowania od organu administracyjnego, może żądać odszkodowania przed sądem powszechnym (art. 154 § 5 p.p.s.a.).

Zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c., może przybrać postać zarówno bezczynności całkowitej, jak i przewlekłości postępowania. Przypadki te będą się od siebie różniły zakresem odszkodowania. W razie zwłoki w wydaniu decyzji administracyjnej, naprawienie szkody (najczęściej w postaci utraconych korzyści) obejmuje tylko okres pomiędzy datą, kiedy decyzja powinna być wydana, a dniem, kiedy w końcu ją wydano (vide: J. Kremis, Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie decyzji administracyjnej (w:) Odpowiedzialność w prawie cywilnym, red. P. Machnikowski, Prawo CCC/AUW No 2897/2006, s. 194).

Przesłanką odpowiedzialności na podstawie 417¹ § 3 k.c., analogicznie jak w przypadku odpowiedzialności na podstawie art. 417 k.c., jest wyrządzenie szkody przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego

oraz związek przyczynowy pomiędzy tą szkodą a działaniem funkcjonariusza. Do powstania obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez niewydanie decyzji, w świetle art. 417¹ § 3 k.c., konieczne jest wskazanie przepisu nakładającego na organ władzy publicznej obowiązek wydania decyzji oraz stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji.

Ze zgromadzonego w niniejszej sprawie materiału dowodowego wynika, że przesłanki odpowiedzialności pozwanego co do zasady zostały spełnione. Powód przedłożył odpis prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. I SAB/Wa 685/15, w którym Sąd ten stwierdził, iż Prezydent (...) W. dopuścił się bezczynności, która miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, została mu wymierzona grzywna w wysokości 1 000 zł, a także zobowiązano Prezydenta (...) W. do wydania decyzji w przedmiocie wniosku B. P. z dnia 5 września 2014 r. o ustalenie odszkodowania za nieruchomości położoną w W. przy ul. (...) ozn. hip. (...) „W. S. nr (...) T.” dz. nr (...), w terminie dwóch miesięcy od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy. Prawomocny wyrok WSA wraz z aktami sprawy został doręczony Prezydentowi (...) W. w dniu 31 marca 2016 r., a zatem decyzję administracyjną pozwany powinien wydać najpóźniej do dnia 31 maja 2016 r., co nastąpiło jednak dopiero w dniu 10 lipca 2018 r., a zatem ponad 2 lata później, zaś wypłata powodowi przyznanego mu odszkodowania nastąpiła w dniu 14 sierpnia 2018 r. Ponadto powód przedłożył do akt sprawy prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2016 r., w którym organowi administracyjnemu została wymierzona kolejna grzywna w wysokości 1 000 zł; co więcej WSA w Warszawie stwierdził, iż Prezydent (...) W. dopuścił się bezczynności, która miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Tym samym uznać należy, że przedkładając do akt sprawy powyższe orzeczenia, powód wykazał bezprawność zaniechania Prezydenta (...) W., polegającego na niewydaniu decyzji administracyjnej w przedmiocie odszkodowania we właściwym czasie, zatem otworzyła się powodowi droga do dochodzenia odszkodowania za przewlekłość postępowania. Wydanie rozstrzygnięć stwierdzających to zaniechanie stanowi dowód bezprawności zaniechania organu i prejudykat, o jakim mowa w art. 417¹ § 3 k.c. Wyrok WSA jest również wiążący dla sądu w postępowaniu cywilnym w sprawie o odszkodowanie co do faktu stwierdzenia przewlekłości postępowania administracyjnego.

Powyższe oznacza, że od dnia 30 czerwca 2016 r. do dnia 14 sierpnia 2018 r. organ pozostawał w bezprawnej bezczynności, co potwierdzają wyroki WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. I SAB/Wa 685/15 oraz z dnia 18 listopada r., sygn. I SA/Wa 1297/16; w obu wypadkach WSA stwierdził bowiem, że stan przewlekłości został wywołany przez pozwanego z rażącym naruszeniem prawa.

W wypadku dochodzenia odszkodowania z tytułu przewlekłości, samo stwierdzenie przewlekłości postępowania nie jest wystarczające. Odszkodowanie ma bowiem na celu zrekompensowanie szkody pozostającej w adekwatnym związku przyczynowym z naruszeniem prawa polegającym na doprowadzeniu do przewlekłości postępowania. Odszkodowanie ma służyć naprawieniu szkody będącej następstwem przewlekłości postępowania.

Szkodą jest uszczerbek w dobrach prawnie chronionych osoby poszkodowanej, a jak określa to orzecznictwo Sądu Najwyższego, szkoda jest to powstała wbrew woli poszkodowanego różnica między obecnym jego stanem majątkowym a tym stanem jaki zaistniałby, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę. Zgodnie z art. 361 § 2 k.c., szkoda polega albo na stracie, którą poniósł poszkodowany (*damnum emergens*), albo pozbawieniu go korzyści, które mógłby uzyskać, gdyby szkody mu nie wyrządzono (*lucrum cessans*). Stratą taką jest pomniejszenie majątku poszkodowanego, które może polegać na uszczupleniu aktywów albo na przybyciu pasywów.

Z uwagi na stanowisko strony pozwanej, która wносиła o oddalenie powództwa i zaprzeczała powstaniu szkody w tym zakresie, to na powodzie, zgodnie z art. 6 k.c., spoczywał ciężar udowodnienia faktu wystąpienia szkody i jej wysokości. Powód wskazał w pozwie, że w skład odszkodowania, którego żądają wchodzi wyłącznie utracone korzyści w postaci odsetek ustawowych za opóźnienie za okres, w którym pozwany zgodnie z wyrokiem WSA z dnia 11 grudnia 2015 r. powinien wydać decyzję i wypłacić powodowi ustalone odszkodowanie – do dnia jego faktycznej wypłaty.

Utrata korzyści polega na niepowiększeniu się czynnych pozycji majątku poszkodowanego, które pojawiłyby się w tym majątku, gdyby nie zdarzenie wyrządzające szkodę. Szkada w tej postaci musi być przez poszkodowanego wykazana z tak dużym prawdopodobieństwem, że w świetle doświadczenia życiowego uzasadnia przyjęcie, iż utrata spodziewanych korzyści rzeczywiście by nastąpiła (vide: wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. IV CKN 382/00, MoP 2003, nr 1, s. 33-34; z dnia 14 października 2005 r., sygn. III CK 101/05, Lex nr 187042 i z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. V CK 426/04, Lex nr 147221).

Podstawą prawną żądania odsetek za opóźnienie jest art. 481 § 1 k.c., zgodnie z którym jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

W ocenie Sądu, powód wykazał, że na skutek niewydania decyzji w terminie zakreślonym w wyroku WSA z dnia 11 grudnia 2015 r., doszło do bezprawnego opóźnienia w wydaniu decyzji, na skutek czego powód utracił możliwość uzyskania odsetek ustawowych za opóźnienie. Szkodę powoda stanowią zatem odsetki ustawowe za opóźnienie, gdyż organ przewlekłe prowadził postępowanie i nie wykonał wyroku WSA w zakreślonym terminie. Odszkodowanie ma wyrównać szkodę M. P. jaką poniósł na skutek bezprawnego opóźnienia w wydaniu decyzji odszkodowawczej oraz w zapłacie odszkodowania. Gdyby Prezydent (...) W. wydał decyzję zgodnie z wyrokiem WSA, to jest najpóźniej w dniu 31 maja 2016 r., to najpóźniej do dnia 30 czerwca 2016 r. powinien również wypłacić powodowi odszkodowanie. Tymczasem wypłata odszkodowania nastąpiła dopiero w dniu 14 sierpnia 2018 r. Zatem od dnia 30 czerwca 2016 r. do dnia 14 sierpnia 2018 r. organ pozostawał w zwłoce z zapłatą odszkodowania i powinien zapłacić odszkodowanie przyznane decyzją wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie.

Zgodnie z art. 132 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w sprawach, w których wydano odrębną decyzję o odszkodowaniu, zapłata odszkodowania następuje jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna. Zgodnie zaś z art. 132 ust. 2 u.g.n., do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego (a zatem m.in. art. 481 k.c.).

Nie ulega wątpliwości, że gdyby pozwany wydał decyzję w terminie wyznaczonym przez WSA, tj. najpóźniej w dniu 31 maja 2016 r., to po upływie terminu do złożenia odwołania i terminu na dokonanie wypłaty odszkodowania, pozwany byłby w opóźnieniu, a nawet w zwłoce z zapłatą. W związku z powyższym, w ocenie Sądu pomiędzy bezprawnym zachowaniem pozwanego a szkodą istnieje adekwatny związek przyczynowy. Bez znaczenia jest przy tym fakt, że w dniu, w którym upływał termin do wydania decyzji przez pozwanego nie został jeszcze sporządzony operat szacunkowy, który był podstawą wydania decyzji ustalającej odszkodowanie. Należy podkreślić, że Wojewódzki Sąd Administracyjny procedując nad skargą na przewlekłość wniesioną przez powoda miał świadomość braków w postępowaniu dowodowym pozwanego i niewątpliwie termin dwóch miesięcy, który wyznaczył celem podjęcia decyzji, uwzględnił również konieczność sporządzenia takiego operatu. Ustalenia WSA są wiążące dla sądu powszechnego rozpoznającego niniejszą sprawę. Nie sporządzenie operatu w terminie wyznaczonym przez WSA obciąża zatem stronę pozwaną.

Fakt, że operat szacunkowy został sporządzony dopiero w dniu 30 kwietnia 2017 r. nie będzie mieć również wpływu na wysokość roszczenia powoda. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 156 ust. 3 u.g.n., operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154 powyższej ustawy. Operat szacunkowy, który był podstawą do ustalenia odszkodowania należnego powodowi w postępowaniu administracyjnym został potwierdzony klauzulą aktualizacyjną rzeczoznawcy majątkowego z dnia 18 maja 2018 r. wobec braku zmian podstawowych czynników cenotwórczych. Należało zatem przyjąć, że skoro wartość nieruchomości porównawczych nie uległa zmianie przez okres pomiędzy wydaniem operatu a jego aktualizacją, to nie zmieniła się wartość spornej nieruchomości, za którą powód domagał się odszkodowania. Jej stan był bowiem ustalony na rok 1945, a więc mając na uwadze powyższe okoliczności, na dzień wydania decyzji jej wartość była taka sama

jak wskazano w operacie szacunkowym, co znalazło potwierdzenie w dokonanej przez rzeczoznawcy majątkowego aktualizacji.

Mając na względzie powyższe, należało dokonać obliczenia należnego powodowi odszkodowania, poprzez wyliczenie odsetek ustawowych za opóźnienie od kwot przyznanych powodowi decyzją Nr (...) z dnia 10 lipca 2018 r. Sąd przyjął okres szkody ustalając, że bieg dwumiesięcznego terminu na wydanie decyzji rozpoczynał bieg od dnia doręczenia pozwanemu odpisu prawomocnego wyroku WSA z dnia 11 grudnia 2015 r. wraz z aktami, co nastąpiło w dniu 31 marca 2016 r. Oznacza to, że pozwany był zobowiązany wydać decyzję najpóźniej do dnia 31 maja 2016 r. Ponadto należało uwzględnić czas niezbędny na doręczenie decyzji odszkodowawczej, upływ terminu do złożenia odwołania oraz termin na wypłatę odszkodowania. Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że Prezydent (...) W. pozostawał w opóźnieniu z wypłatą odszkodowania od dnia 30 czerwca 2016 r. do dnia jego faktycznego wypłacenia, tj. do dnia 14 sierpnia 2018 r. Wysokość szkody w postaci utraconych korzyści wynosiła zatem kwotę jaką stanowiły odsetki ustawowe za opóźnienie od kwoty 587.870,00 zł od dnia 30 czerwca 2016 r. do dnia 14 sierpnia 2018 r. na rzecz M. P. tj. 87.375,20 zł.

O odsetkach od zasądzonej kwoty Sąd orzekł na podstawie art. 481 § 1 i art. 482 § 1 k.c. Zgodnie z art. 482 § 1 k.c., od zaległych odsetek można żądać odsetek za opóźnienie dopiero od chwili wytoczenia o nie powództwa, chyba że po powstaniu zaległości strony zgodziły się na doliczenie zaległych odsetek do dłużnej sumy. W ocenie Sądu, pomimo odszkodowawczego charakteru roszczeń powoda, zasadnym było zastosowanie art. 482 § 1 k.c., to jest zasądzenie dalszych odsetek ustawowych za opóźnienie od dnia wniesienia pozwu, a więc od dnia 22 maja 2019 r. do dnia zapłaty. Ponieważ na odszkodowanie powoda składają się utracone korzyści w postaci odsetek ustawowych za opóźnienie, należy je traktować tak samo jak skapitalizowane odsetki, od których – z uwagi na zakaz anatocyzmu – można się domagać odsetek dopiero od dnia wytoczenia o nie powództwa.

Ponadto w odniesieniu do zarzutu pozwanego co do braku legitymacji biernej Prezydenta (...) W. wskazać należy, że zgodnie z art. 11 ust. 1 u.g.n., z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Zgodnie zaś z art. 4 pkt 9b¹) u.g.n., ilekroć w ustawie jest mowa o staroście - należy przez to rozumieć również prezydenta miasta na prawach powiatu. Na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3) w zw. z art. 215 ust. 2 u.g.n., starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu, gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie. Dlatego też należało uznać, iż w niniejszej sprawie legitymowanym biernie jest Skarb Państwa – Prezydent (...) W., wbrew zarzutom podnoszonym przez pozwanego.

O kosztach procesu Sąd rozstrzygnął zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu, na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, zasądzając od pozwanego na rzecz powoda kwotę 9.786 zł. Na koszty procesu poniesione przez powoda składa się: opłata od pozwu w kwocie 4.369 zł, wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w kwocie 5.400 zł oraz opłata skarbową od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł.

sędzia Jacek Bajak