

## UZASADNIENIE WYROKU

**z dnia 20 listopada 2018 r.**

W dniu 10 stycznia 2018 r. (data nadania, k. 53) powodowie G. S. i W. S. wnieśli przeciwko (...) W. pozew o zasądzenie od pozwanego na ich rzecz kwoty 57.257,99 złotych tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem zaniechanie polegające na niewydaniu do dnia 11 kwietnia 2011 roku decyzji w przedmiocie ustalenia odszkodowania za nieruchomość stanowiącą własność powodów zajęta pod drogę gminną na podstawie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Ponadto wnieśli o zasądzenie na ich rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uzasadniając żądanie, powodowie wskazali, że w dniu 29 grudnia 2005 roku złożyli do Prezydenta Miasta (...) W. wniosek o wypłatę odszkodowania tytułem przejęcia przez (...) na własność części nieruchomości należącej do powodów stanowiącej działki ewidencyjne nr (...) o pow. 249 m<sup>2</sup> i nr 48/1 o pow. 34 m<sup>2</sup>. Decyzją z dnia 18 października 2011 roku Prezydent (...) W. odmówił powodom przyznania odszkodowania za w/w nieruchomość zajęta pod drogę publiczną. Powodowie odwołali się od tej decyzji pismem z dnia 07 listopada 2011 roku. Wojewoda (...) decyzją z dnia 15 marca 2012 roku uchylił w całości odmowną decyzję Prezydenta (...) W. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji. Następnie powodowie otrzymywali od Prezydenta (...) W. kolejne pisma informujące o terminie rozpatrzenia złożonego przez nich wniosku. Powodowie składali także wnioski o przyspieszenie rozpatrzenia sprawy. Na rozprawie administracyjnej w dniu 11 lutego 2016 roku powodowie zaakceptowali zaproponowaną przez Pozwanego kwotę odszkodowania ustaloną na podstawie operatu szacunkowego, w którym określono wartość działek nr (...) na kwotę 93.815,00 zł. Decyzja w przedmiocie ustalenia odszkodowania i wypłaty tego odszkodowania została natomiast wydana dopiero w dniu 06 lipca 2016 roku, a odszkodowanie zostało ostatecznie wypłacone w dniu 02 września 2016 roku. W dniu 16 października 2015 roku powodowie złożyli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. skargę na przewlekłość postępowania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. w dniu 01 marca 2016 roku wydał wyrok, w którym stwierdził, że Prezydent (...) W. dopuścił się przewlekłego postępowania w zakresie rozpatrzenia wniosku powodów, ponadto stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Wyrok ten został podtrzymany przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 26 października 2016 roku. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wydanym wyroku stwierdził, że przewlekłość organu I instancji została ustalona od dnia 11 kwietnia 2011 roku. Zdaniem powodów Prezydent (...) W. miał możliwość wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalenia odszkodowania w dniu 11 kwietnia 2011 roku. Powodowie stoją na stanowisku, że gdyby decyzja została wydana w dniu 11 kwietnia 2011 roku a odszkodowanie zostałoby wypłacone w dniu 02 września 2016 roku to powodowie mieliby możliwość domagania się przyznania odsetek ustawowych za okres, w którym decyzja nie została wykonana. Powodowie wskazali także, że brak wydania decyzji administracyjnej przez Prezydenta (...) W. był celowy i zamierzony, a uwarunkowany był brakiem środków na wypłatę przyznanego odszkodowania. Zwlekanie z wydaniem decyzji było korzystniejsze dla pozwanego, gdyż uniemożliwiało powodom wystąpienie na drogę administracyjną z żądaniem przyznania odsetek za zwłokę. Powodowie ponieśli zatem szkodę w wysokości równej kwocie odsetek ustawowych za opóźnienie liczonych od kwoty przyznanego odszkodowania, tj. od kwoty 93.815,00 zł za okres od dnia 11 kwietnia 2011 roku do dnia 02 września 2016 roku (pozew k.2-7).

W odpowiedzi na pozew z dnia 27 lutego 2018 r. (data prezentaty, k. 59) pozwane (...) W., reprezentowane przez pełnomocnika procesowego, wniosło o oddalenie powództwa oraz zasądzenie od powodów na rzecz pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu pozwany zakwestionował powództwo co do zasady oraz co do wysokości. W pierwszej kolejności pozwany podniósł zarzut braku swojej legitymacji bierniej w niniejszej sprawie. Wskazał, że Prezydent (...) W. wydający decyzję w przedmiocie ustalenia i wypłaty odszkodowania na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13.10.1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną działał w zakresie zadań z zakresu

administracji rządowej. Jedynie jako płatnika odszkodowania wskazano Prezydenta (...) W. jako organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który wypłacił przyznane odszkodowanie w terminie. W dalszej kolejności pozwany podniósł zarzut braku wykazania przez powodów przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. W ocenie pozwanego przewlekłość w wydaniu decyzji odszkodowawczej nie doprowadziła do zaktualizowania się przesłanek z art. 481 k.c. Opóźnienie w wykonaniu zobowiązania w rozumieniu prawa cywilnego może zaistnieć jedynie w warunkach istnienia samego zobowiązania. Zdarzeniem rodzącym zobowiązanie była natomiast decyzja administracyjna o charakterze ustalającym wydawana przez starostę. Wydana w dniu 06 lipca 2016 roku decyzja została natomiast wykonana w terminie. Brak wydawania decyzji nie zrodził natomiast skutków cywilnych w postaci odsetek za opóźnienie. Powodowie, w ocenie pozwanego, nie wykazali, że ponieśli szkodę na skutek wydania decyzji odszkodowawczej w późniejszym terminie. Powodowie błędnie również zakładają, że nawet gdyby decyzja została wydana wcześniej, to Prezydent (...) W. jako płatnik nie wykonałby jej w terminie z niej wynikającym. Powodowie nie wykazali również adekwatnego związku przyczynowego. (odpowiedź na pozew k.59-67).

Na rozprawie w dniu 07 sierpnia 2018 roku powodowie wnieśli o wezwanie do udziału w sprawie w trybie art. 194 k.p.c. (...) (...) W. (protokół rozprawy, k. 85).

Postanowieniem z dnia 07 sierpnia 2018 roku Sąd wezwał do udziału w sprawie w charakterze pozwanego (...) reprezentowany przez Prezydenta (...) W. (postanowienie, k. 85v).

W odpowiedzi na pozew z dnia 04 września 2018 roku (data nadania, k. 111) pozwany (...) reprezentowany przez Prezydenta (...) W. wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie od powodów na swoją rzecz kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu pozwany zakwestionował powództwo co do zasady i co do wysokości. W jego ocenie powodowie nie wykazali przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego. Powodowie wskazali bowiem, że ich szkodę stanowi kwota odsetek ustawowych liczonych od dnia 11.04.2011 r. od kwoty ustalonej na podstawie operatu szacunkowego określającego wartość nieruchomości na datę 12.11.2015 r. Zdaniem pozwanego ani w dniu 11.04.2011 r. ani w kolejnych latach wartość nieruchomości odpowiadająca kwocie odszkodowania, od której powodowie liczą odsetki ustawowe, nie została nawet obliczona przez rzeczoznawcę majątkowego. W ocenie pozwanego brak jest podstaw do wypłaty odsetek powodom w sytuacji braku opóźnienia w wypłacie odszkodowania ustalonego decyzją. Tym samym w niniejszej sprawie nie doszło do powstania zobowiązania, którego nieterminowe wykonanie uzasadniałoby powstanie roszczenia odsetkowego. Wynika to z akcesoryjnego charakteru odsetek, którego wystąpienie zależy od istnienia roszczenia głównego. Pozwany podniósł także brak związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 k.c. (odpowiedź na pozew, k. 89-93).

Pismem złożonym na rozprawie w dniu 08 listopada 2018 roku powodowie wnieśli o zasądzenie solidarnie od pozwanych kwoty dochodzonej pozwem (pismo, k. 117-118, protokół rozprawy, k. 119).

W pozostałym zakresie, do zamknięcia rozprawy, strony podtrzymały zajmowane stanowiska.

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

W dniu 30 grudnia 2005 r. G. i W. S. wnieśli do (...) W. Biura (...) (...)wniosek o odszkodowanie za część nieruchomości zajętej pod drogę gminną ul. (...) w oparciu o art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 roku Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Dowód: okoliczności bezsporne; wniosek, k. 11.

Decyzjami z dnia 06 września 2010 roku nr (...)Wojewoda (...) stwierdził nabycie przez Gminę W. – R. z mocy prawa z dniem 01 stycznia 1999 roku, na podstawie art. 73 ustawy z dnia 13.10.1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, prawa własności nieruchomości zajętej pod część ulicy (...) w W. oznaczonej jako działka ewidencyjna nr (...) o pow. 34 m2 w obrębie ewidencyjnym (...) oraz prawa własności nieruchomości

zajętej pod część ulicy (...) w W. oznaczonej jako działka ewidencyjna nr (...) o pow. 249 m2 w obrębie ewidencyjnym (...), objętych księgą wieczystą KW Nr (...).

Dowód: okoliczności bezsporne; decyzje, k. 12-13.

Decyzją z dnia 18 października 2011 roku Nr (...) Prezydent (...) W. odmówił przyznania odszkodowania za nieruchomością zajętą pod drogę publiczną, położoną w W. w dzielnicy R. przy ul. (...), stanowiącą działki ewidencyjne nr (...) o pow. 249 m2 i nr 48/1 o pow. 34 m2 z obrębu (...), uregulowane w księdze wieczystej KW Nr (...).

Dowód: okoliczności bezsporne; decyzja, k. 14-15.

Pismem z dnia 07 listopada 2011 roku G. S. i W. S., reprezentowani przez radcę prawnego P. S., wnieśli do Wojewody (...) za pośrednictwem Prezydenta (...) W. odwołanie od decyzji Prezydenta (...) W. z dnia 18 października 2011 roku nr (...).

Dowód: okoliczności bezsporne; odwołanie, k. 16-18.

Decyzją z dnia 15 marca 2012 roku nr (...) Wojewoda (...) uchylił w całości decyzję Prezydenta (...) W. nr (...) z dnia 18.10.2011 r. odmawiającą ustalenia odszkodowania i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Dowód: okoliczności bezsporne; decyzja, k. 19-20.

Pismem z dnia 19 lipca 2012 roku Prezydent (...) W. wystąpił do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o stwierdzenie nieważności ostatecznych decyzji Wojewody (...) Nr (...) z dnia 06 września 2010 roku oraz o wstrzymanie wykonania przedmiotowych decyzji. Jednocześnie pismem z tego samego dnia Prezydent (...) W. poinformował G. i W. S., iż nie jest możliwe rozpatrzenie sprawy w terminie określonym w art. 35 kodeksu postępowania administracyjnego. Poinformował ponadto, że wniosek o przyznanie odszkodowania zostanie rozpatrzony w terminie 2 miesięcy od rozpatrzenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody (...) nr (...) przez właściwego Ministra, ewentualnie w przypadku stwierdzenia nieważności przedmiotowych decyzji – w terminie 2 miesięcy od daty wpływu ostatecznych decyzji wojewody (...) o nabyciu prawa własności nieruchomości zajętej pod część ulicy (...), nie później niż do 30.06.2013 r.

Dowód: okoliczności bezsporne; pismo, k. 22-24, pismo, k. 25

Pismem z dnia 25 lipca 2012 roku pełnomocnik G. i W. S. poinformował Prezydenta (...) W. o niedopuszczalnych, jego zdaniem, naruszeniach ze strony Prezydenta (...) W., o braku poinformowania stron postępowania o przyczynach nie rozpoznania sprawy w terminie. Ponadto poinformował o występującej beczynności organu oraz o skierowanym zażaleniu na beczynność organu.

Wojewoda (...) postanowieniem z dnia 12 listopada 2012 roku nr (...) uznał zażalenie G. i W. S. z dnia 21.09.2012 r., na niezalenie w terminie sprawy dotyczącej ustalenia odszkodowania za nieuzasadnione.

Dowód: okoliczności bezsporne; pismo, k. 21, postanowienie, k. 68-70.

Postanowieniami z dnia 24 stycznia 2014 roku Minister (...) i (...) odmówił wstrzymania wykonania decyzji Wojewody (...) nr (...).

Dowód: okoliczność bezsporna; postanowienie, k. 26-29.

W dniu 12 listopada 2015 roku został sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego Z. J. operat szacunkowy dotyczący określenia wartości nieruchomości gruntowej stanowiącej dz. ew. nr (...) w obrębie (...) położonych w pasie drogowym

ul. (...) i ul. (...) w dzielnicy R. (...) W.. Wartość w/w nieruchomości na dzień 12 listopada 2015 roku i według stanu na dzień 29.10.1998 r. została określona w operacie na 93.815,00 zł.

Na rozprawie administracyjnej w dniu 11 lutego 2016 roku W. i G. S. zaakceptowali wysokość odszkodowania określoną w operacie szacunkowym z dnia 12 listopada 2015 roku na kwotę 93.815,00 zł.

Dowód: okoliczność bezsporna, operat szacunkowy wraz z załącznikami, k. 95-110, protokół rozprawy, k. 30-31.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 01 marca 2016 r. w sprawie o sygn. akt IV SAB/Wa 456/15 rozpoznał skargę W. i G. S. na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezydenta (...) W. w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o ustalenie i wypłatę odszkodowania. W przedmiotowym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. m.in. zobowiązał Prezydenta (...) W. do rozpoznania wniosku G. i W. S. o ustalenie i wypłatę odszkodowania w terminie 1 miesiąca od dnia doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami administracyjnymi sprawy (pkt 1), stwierdził, że Prezydent (...) W. dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania w zakresie rozpatrzenia wniosku o ustalenie i wypłatę odszkodowania (pkt 2) oraz stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezydenta (...) W. miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa (pkt 3). W uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że Prezydent (...) W. postąpił wbrew wszelkim zasadom postępowania administracyjnego, nie dokładając należytych starań, by sprawę szybko załatwić. Ponadto został wielokrotnie przekroczony maksymalny dwumiesięczny termin rozpoznania sprawy, nawet uwzględniając szczególnie skomplikowany charakter sprawy. Wojewódzki sąd Administracyjny ustalił, że przewlekłość organu miała miejsce od dnia 11 kwietnia 2011 roku do dnia wydania wyroku, jest nadzwyczaj naganna i nosi cechy rażącego naruszenia prawa.

Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 05 września 2017 roku sygn. Akt I OSK 1392/16 po rozpoznaniu skarg kasacyjnych G. i W. S. oraz (...) W. od wyroku WSA z dnia 01 marca 2016 roku odrzucił skargę kasacyjną G. i W. S. oraz oddalił skargę kasacyjną (...) W..

Dowód: okoliczności bezsporne; wyrok z dnia 01.03.2016 r. z uzasadnieniem k.35-44, wyrok z dnia 05.09.2017 r. z uzasadnieniem, k. 45-51.

Decyzją z dnia 06 lipca 2016 roku nr (...) (...) Prezydent (...) W. ustalił odszkodowanie za nieruchomość położoną w W. w D. R. oznaczoną jako działki ewidencyjne nr (...) o pow. 34 m2 zajęta pod drogę publiczną (gminną) – ulicę (...) i nr (...) pow. 249 m2 zajęta pod drogę publiczną (gminną) – ulicę (...), uregulowane w księdze wieczystej KW Nr (...), w wysokości 93.815,00 zł i przyznał to odszkodowanie na rzecz G. S. i W. S. na zasadach wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej. W decyzji określono, że wypłaty ustalonego odszkodowania dokona Prezydent (...) W. jako organ (...) W., jednorazowo, w terminie 30 dni od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna. Decyzja nr (...) stała się ostateczna w dniu 05 sierpnia 2016 roku.

Odszkodowanie zostało wypłacone G. i W. S. w dniu 02 września 2016 roku na wskazane przez nich konto bankowe.

Dowód: okoliczności bezsporne; decyzja, k. 32-34, pismo, k. 71, potwierdzenie przelewu, k. 52, 72-73.

Sąd ustalił powyższy stan faktyczny w oparciu o złożone do akt sprawy dokumenty i kopie dokumentów. Autentyczność dokumentów ani okoliczności w nich stwierdzone nie były kwestionowane przez strony. Sąd uznał je za wiarygodne i na tej podstawie ustalił powyższe okoliczności stanu faktycznego, które zasadniczo pozostawały poza sporem w niniejszej sprawie.

Sporem objęta była przede wszystkim kwalifikacja prawna stanu faktycznego, która to ocena należy do Sądu rozstrzygającego w niniejszej sprawie.

**Sąd Rejonowy zważył, co następuje:**

Powództwo podlegało oddaleniu w całości.

Powodowie G. S. i W. S. domagali się, ostatecznie solidarnie od pozwanych (...) W. oraz Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta (...) W. odszkodowania za szkodę, jaką ponieśli przez niezgodne z prawem zaniechanie pozwanych polegające na niewydaniu do dnia 11 kwietnia 2011 roku decyzji w przedmiocie ustalenia odszkodowania za nieruchomość stanowiącą własność powodów zajętą pod drogę gminną, szczegółowo opisaną w pozwie. Wskazali, że w okresie od dnia 06 września 2010 roku (data wydania ostatecznych decyzji Wojewody (...)) do dnia 29 października 2015 roku (data zlecenia rzeczoznawcy majątkowemu wykonania operatu szacunkowego w celu ustalenia odszkodowania), tj. przez ponad 5 lat Prezydent (...) W. nie wykonał żadnych merytorycznych czynności w postępowaniu. Kolejno wyznaczone przez Prezydenta (...) W. terminy załatwienia sprawy zakreślały bardzo odległy moment merytorycznego rozstrzygnięcia, których zresztą organ ten i tak nie dotrzymywał. W ocenie powodów brak wydania decyzji administracyjnej przez organ był celowy i zamierzony a wynikał z braku środków w budżecie pozwalających na wypłatę odszkodowania. Bezczywność ta stanowiła, zdaniem powodów, próbę uniknięcia obowiązku zapłaty odsetek ustawowych w związku z niewypłaceniem przyznanego odszkodowania w terminie określonym w decyzji. Powodowie nie mogli bowiem, w braku decyzji, wystąpić na drogę administracyjną z żądaniem przyznania odsetek za zwłokę. Powodowie podnosili, iż z uwagi na bezczynność organu ponieśli szkodę, która odpowiada kwocie odsetek ustawowych za opóźnienie liczonych od przyznanej kwoty odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, tj. 93.815,00 zł za okres od dnia 11 kwietnia 2011 roku do dnia 02 września 2016 roku, tj. kwocie żądanej pozwem. Powodowie stanęli bowiem na stanowisku, że gdyby decyzja została wydana w dniu 11 kwietnia 2011 roku (a zgodnie z wyrokiem WSA powinna być wtedy wydana) a odszkodowanie zostałoby wypłacone w dniu 2 września 2016 roku to mieliby możliwość domagania się przyznania odsetek ustawowych za okres, w którym decyzja nie została wykonana.

Pozwani kwestionowali roszczenie powodów tak co do zasady jak i co do wysokości, wskazując, że nie wykazali oni jakiegokolwiek szkody ani jej wysokości, a także związku przyczynowego między zaniechaniem organu a tą szkodą. Pozwane (...) W. podnosiło także zarzut braku swojej legitymacji biernej wskazując, że Prezydent (...) W. wydając decyzję ustalającą odszkodowanie na podstawie art. 73 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną działał w zakresie zadań administracji rządowej, natomiast jako płatnik i organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wykonał decyzję o przyznaniu odszkodowania w terminie. Pozwany (...) reprezentowany przez Prezydenta (...) W. podniósł także, iż wartość nieruchomości w okresie od dnia 11 kwietnia 2011 roku i w latach późniejszych nie była ustalana w operatach szacunkowych, a wobec tego z całą pewnością byłaby inna, niż na datę 12 listopada 2015 roku (data sporządzenia w niniejszym postępowaniu operatu szacunkowego nieruchomości i tym samym data sporządzenia wyceny).

W pierwszej kolejności odnieść się należy do podniesionego przez pozwanego (...) W. braku jego legitymacji biernej w niniejszej sprawie.

Zgodnie z treścią art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. u. z 1998 r., Nr 133, poz. 872 ze zm.), odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 i 2 cytowanego przepisu będzie ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 01 stycznia 2001 roku do dnia 31 grudnia 2005 roku. Zasady i tryb przyznawania odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości określa natomiast ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dział III, Rozdział V). Zgodnie natomiast z treścią art. 129 ust. 1 przedmiotowej ustawy odszkodowanie ustala starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że Prezydent (...) W. wydający decyzję o ustaleniu i przyznaniu odszkodowania w trybie art. 73 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną działa jako organ wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Nie działa natomiast w takim przypadku jako organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. (...) W. jako jednostka samorządu terytorialnego nie posiada zatem legitymacji biernej w niniejszej sprawie. Z tych powodów w pierwszej kolejności powództwo należało w stosunku do tego pozwanego oddalić.

Powodowie oparli swoje roszczenie o odszkodowanie na podstawie art. 417 k.c. w związku z art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Wskazali, że zostały spełnione wszystkie trzy przesłanki odpowiedzialności deliktowej organu administracji publicznej, tj. bezprawność działania lub zaniechania sprawcy, szkoda oraz normalny związek przyczynowy między bezprawnym zachowaniem sprawcy a szkodą. Dodatkowo wskazali, że uzyskali prejudykat w postaci rozstrzygnięcia zawartego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 01 marca 2016 roku, w którym stwierdzono, że postępowanie administracyjne było prowadzone przewlekłe i z rażącym naruszeniem prawa, a działania organu miały jedynie charakter pozorny.

Przepis art. 417 § 1 i 2 k.c. formułuje generalną zasadę odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Odpowiedzialność za taką szkodę ponosi (...) lub jednostka samorządu terytorialnego, lub inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa, jeżeli zaś zadania z zakresu władzy publicznej zlecono na podstawie porozumienia jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo (...).

Z kolei, art. 417<sup>1</sup> k.c. reguluje odpowiedzialność za wyrządzenie szkody, której źródłem są czynności konwencjonalne organów władzy publicznej, tj. akty normatywne, orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne, jak również zaniechania ich podjęcia. Stosownie do treści § 3 tego przepisu 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. Odrębność tej regulacji od art. 417 k.c., który wprowadza ogólną formułę odpowiedzialności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub innej osoby prawnej wykonującej władzę publiczną z mocy prawa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, polega na wyraźnym określeniu, na czym polega niezgodność z prawem tych czynności konwencjonalnych oraz w jaki sposób ma nastąpić stwierdzenie tej niezgodności, także w odniesieniu do zaniechania podjęcia przez organy władzy publicznej wymaganych działań.

W przypadku art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. reguluje on odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przewlekłością postępowania sądowego lub administracyjnego, jeżeli obowiązek wydania orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej przewiduje przepis prawa. Przez niewydanie orzeczenia lub decyzji mimo obowiązku prawnego należy rozumieć przewlekłość postępowania, a więc sytuację, w której strony danego postępowania nie mogą uzyskać od organu władzy publicznej rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie. Termin ten ocenia się, przede wszystkim biorąc pod uwagę stopień skomplikowania prawnego i faktycznego sprawy, a także zachowanie samych stron postępowania (Ciszewski Jerzy (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, LexisNexis 2014).

Konieczną przesłanką żądania odszkodowania jest uprzednie stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji. Przepisy odrębne mogą uchylić tę przesłankę. Oprócz tego przesłankami odpowiedzialności unormowanej w art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. są szkoda i związek przyczynowy. Wykazanie tych przesłanek obciąża poszkodowanego (art. 6; wyrok SN z dnia 26 marca 2014 r., V CSK 284/13, OSNC 2015, nr 3, poz. 37).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy w pierwszej kolejności trzeba wskazać, że powodowie uzyskali prejudykat stanowiący wymóg wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 01 marca 2016 r. w sprawie o sygn. akt I SAB/Wa 456/15, m.in. zobowiązał Prezydenta (...) W. do rozpoznania wniosku G. i W. S. z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustalenie i wypłatę odszkodowania - w terminie jednego miesiąca od dnia doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (pkt 1), stwierdził, że Prezydent (...) W. dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania w zakresie rozpatrzenia wniosku skarżących (pkt 2) oraz stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezydenta (...) W. miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa (pkt 3).

Poza tym, bezspornym pozostawało to, że pomimo wielu czynności podejmowanych przez powodów w toku postępowania administracyjnego, w tym wniesienia skargi na bezczynność organu w okresie od dnia 06 września 2010 roku do dnia 29 października 2015 roku, tj. przez ponad 5 lat Prezydent (...) W. nie wykonał żadnych merytorycznych czynności w postępowaniu, natomiast decyzja ustalająca i przyznająca odszkodowanie została wydana dopiero w dniu 06 lipca 2016 roku, a więc już po wydaniu w/w wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W..

Niezależnie od powyższego, powodowie dochodzący roszczenia odszkodowawczego z art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., powinni byli wykazać pozostałe przesłanki odpowiedzialności pozwanego a więc szkodę i związek przyczynowy między szkodą a zaniechaniem Organu, czemu w ocenie Sądu nie podolali.

Szkoda obejmuje w szczególności straty i utracone korzyści. Według § 2 art. 361 szkoda polega albo na stracie, którą poniósł poszkodowany (*damnum emergens*), albo na pozbawieniu go korzyści, które mógłby uzyskać, gdyby mu szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*). W myśl art. 361 § 2 k.c. i utrwalonej linii orzecznictwa szkodą jest powstała wbrew woli poszkodowanego różnica między jego obecnym stanem majątkowym a takim stanem, jaki zaistniałby, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (tak w szczególności w orzeczeniu SN z dnia 11 lipca 1957 r., 2 CR 304/57, OSN 1958, nr III, poz. 76, oraz w uchwale składu siedmiu sędziów SN z dnia 22 listopada 1963 r., III PO 31/63, OSNCP 1964, nr 7–8, poz. 128, z notką W.Ś., OSPiKA 1964, z. 7–8, poz. 147). Stratą jest pomniejszenie majątku poszkodowanego. Polega ona na uszczupleniu aktywów albo na przybyciu pasywów. Szkoda związana z utraconymi korzyściami ma zawsze charakter hipotetyczny. Mimo to szkoda taka musi być przez poszkodowanego wykazana z tak dużym prawdopodobieństwem, aby uzasadniała w świetle doświadczenia życiowego przyjęcie, że utrata korzyści rzeczywiście nastąpiła (por. wyrok SN z dnia 3 października 1979 r., II CR 304/79, OSNCP 1980, nr 9, poz. 164, z glosą A. Szpunara, PiP 1981, z. 11–12, s. 142, oraz z omówieniem J. Ławrynowicza, Przegląd orzecznictwa, NP 1981, nr 9, s. 115).

Osoba, która dochodzi odszkodowania na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. powinna więc wykazać, że niewydanie konkretnej decyzji administracyjnej w konkretnym terminie spowodowało uszczerbek w jej prawach majątkowych w rozumieniu opisanym wyżej.

W niniejszej sprawie powodowie twierdzili, że decyzja, zgodnie ze stwierdzeniem Wojewódzkiego sądu Administracyjnego w uzasadnieniu wyroku powinna zostać wydana w dniu 11 kwietnia 2011 roku, bowiem od tej daty przewlekłość Prezydenta (...) W. była nadzwyczaj naganna i sprzeczna z przepisami prawa. Ponadto powodowie twierdzili, że gdyby przedmiotowa decyzja została w tym dniu wydana, to nie zostałaby wykonana w terminie. Ich szkoda sprowadza się zatem do sumy utraconych odsetek za opóźnienie od ostatecznie przyznanej kwoty odszkodowania, tj. kwoty 93.815,00 zł za okres od dnia 11 kwietnia 2011 roku do dnia 02 września 2016 roku, tj. daty faktycznej wypłaty przyznanego odszkodowania. Powodowie twierdzili, że zaniechanie Prezydenta (...) W. było celowe i zamierzone po to, aby uniknąć zapłaty odsetek od przyznanego decyzją odszkodowania, gdyż brak było środków na wypłatę tego odszkodowania. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że brak jest jakichkolwiek podstaw do stwierdzenia, że gdyby decyzja została wydana w dniu 11 kwietnia 2011 roku to nie zostałaby wykonana do dnia 02 września 2016 roku. Powodowie, poza własnymi twierdzeniami, nie przedstawili jakiegokolwiek dowodu potwierdzającego takie założenie. Nie można zatem, w ocenie Sądu, zakładać, że w okolicznościach niniejszej sprawy tak wydana decyzja nie zostałaby wykonana, wobec czego powodowie mogliby na drodze administracyjnej żądać odsetek ustawowych o kwoty przyznanego w decyzji odszkodowania za czas opóźnienia.

Po drugie, powodowie bezpodstawnie ustalili, że w razie wydania decyzji ustalającej i przyznającej odszkodowanie w dniu 11 kwietnia 2011 roku jego wysokość byłaby taka sama jak w decyzji z dnia 06 lipca 2016 roku. Podstawą wydania decyzji z dnia 06 lipca 2016 roku przyznającej powodom odszkodowanie był operat szacunkowy sporządzony w toku postępowania administracyjnego, w którym rzeczoznawca majątkowy oszacował wartość przedmiotowej nieruchomości na kwotę 93.815,00 zł na datę 12 listopada 2015 roku. Zgodnie bowiem z przepisami prawa (art. 130 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2014 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego) wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb

ustalenia odszkodowania określa się według cen nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania. Nie można zatem w żaden sposób uznać, że wartość nieruchomości w dniu 11 kwietnia 2011 roku byłaby taka sama jak przyjęta w operacie szacunkowym z dnia 12 listopada 2015 roku. Brak jest bowiem jakiegokolwiek dowodu na potwierdzenie tej okoliczności. Takie założenie powodów jest czysto teoretyczne i nie znajduje uzasadnienia w zgromadzonym materiale dowodowym.

Odszkodowanie należne na mocy art. 73 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną jest ustalane z odpowiednim zastosowaniem przepisów tej ustawy dotyczących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości (ust. 4 art. 73). Zgodnie z dyspozycją art. 130 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wysokość odszkodowania ustala się według stanu, przeznaczenia i wartości wywłaszczonej nieruchomości, przy czym zgodnie z ust. 2 ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości. Przyznanie odszkodowania powinno zatem nastąpić na podstawie wartości rynkowej działki, jaką ma ona na dzień wydania decyzji o odszkodowaniu, gdyż tak ustalona wysokość odszkodowania pozwala później osobie uprawnionej na odtworzenie sytuacji majątkowej, jaką miała ona przed wywłaszczeniem.

Powyższe ustalenia Sądu wskazują jednoznacznie na to, że powodowie nie wykazali ani poniesionej szkody ani tym bardziej jej wysokości.

Do przypisania organowi odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. musi ponadto zaistnieć adekwatny związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem, które wywołało szkodę, i samą szkodą, w tym sensie, że szkoda ma być normalnym następstwem bezprawnego działania lub zaniechania organu władzy publicznej (art. 361 § 1 k.c.). W przypadku zaniechania chodzi tutaj o sytuację, w której określona przyczyna nie wywołałaby skutku w postaci szkody, gdyby pomiędzy tę przyczynę a skutek włączyło się określone działanie, do którego jednak nie doszło. Inaczej ujmując, gdyby doszło do pożądanego działania, szkoda by nie powstała. Odpowiedzialność ze względu na zaniechanie wchodzi w rachubę tylko wtedy, gdy istniał obowiązek podjęcia działania, w tym w razie niewykonania zobowiązania czy nieczynienia pomimo prawnego obowiązku.

Zdaniem Sądu powodowie nie wykazali powyższej przesłanki. Strona powodowa podnosiła, że gdyby Organ wydał decyzję w dniu 11 kwietnia 2011 roku, a po uprawomocnieniu się takiej hipotetycznej decyzji kwota odszkodowania nie zostałaby wypłacona w terminie, lecz dopiero w dniu 02 września 2016 roku, to mogłaby ona uzyskać w drodze administracyjnej odsetki za opóźnienie za czas niewykonywania decyzji.

Podkreślić trzeba, że powyższe twierdzenie jest czysto hipotetyczne i oparte na subiektywnych i niepewnych założeniach. Po pierwsze, powodowie założyli, że uzyskaliby decyzję pozytywną o przyznaniu odszkodowania w konkretnym dniu, tj. dniu 11 kwietnia 2011 roku i w wysokości takiej, jak w ostatecznie wydanej decyzji z dnia 06 lipca 2016 roku, tj. w kwocie 93.815,00 zł. Po drugie założyli, że decyzja wydana w dniu 11 kwietnia 2011 roku nie zostałaby wykonana w terminie a dopiero w dniu 02 września 2016 roku. Z powyższego wynika zatem jednoznacznie, iż założenie powodów o tym, że gdyby Prezydent (...) W. wydał decyzję w dniu 11 kwietnia 2011 roku a wykonał ją dopiero w dniu 02 września 2016 roku, to nie ponieśliby oni szkody, na którą się powołują, gdyż mogliby w drodze administracyjnej domagać się odsetek za zwłokę, jest zupełnie bezpodstawne. Wystarczy bowiem, aby jedno z powyższych hipotetycznych założeń powodów nie zostało zrealizowane, by w konsekwencji wniosek powodów o poniesieniu i wysokości hipotetycznej szkody nie ziścił się. Wobec tego, w ocenie Sądu, powodowie nie zdołali wykazać również związku przyczynowego między zaniechaniem pozwanego a hipotetyczną szkodą, na którą się powoływali w pozwie.

Sąd podziela również stanowisko co do tego, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie doszło do powstania zobowiązania, którego nieterminowe wykonanie uzasadniałoby powstanie roszczenia odsetkowego. Opóźnienie w wykonaniu zobowiązania w rozumieniu prawa cywilnego może bowiem zaistnieć jedynie w warunkach istnienia samego zobowiązania. Samo bowiem zaniechanie organu w wydaniu decyzji odszkodowawczej, nawet mające miejsce z rażącym naruszeniem prawa, nie może prowadzić do zaktualizowania się przesłanek określonych w art. 481



k.c. Zdarzeniem rodzącym zobowiązanie odszkodowawcze jest decyzja administracyjna o charakterze ustalającym wydawana przez właściwy organ, której termin wykonania określony jest ustawowo. W niniejszej sprawie decyzja została wydana w dniu 06 lipca 2016 roku a zobowiązanie z niej wynikające zostało wykonane w terminie, co było bezsporne między stronami. Zaniechanie organu (brak wydania decyzji) nie może być zatem traktowane jako zdarzenie powodujące opóźnienie w spełnieniu świadczenia w rozumieniu art. 481 k.c.

Stwierdzić zatem należy, że strona powodowa nie wykazała swego roszczenia zarówno co do zasady jak i co do wysokości. W materiale dowodowym nie znajdują potwierdzenia zarzuty co do poniesionej szkody, jej wysokości, a także co do zaistnienia związku przyczynowo-skutkowego między szkodą a zaniechaniem pozwanego. Chociaż nie ulega wątpliwości, że takie zaniechanie zaistniało i to w dodatku z rażącym naruszeniem prawa.

Mając na uwadze powyższe, powództwo podlegało oddaleniu w całości, o czym orzeczono w pkt 1 wyroku.

O kosztach Sąd orzekł na podstawie zasady odpowiedzialności za wynik procesu. Zgodnie z art. 98 § 1 k.p.c. strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). W związku z powyższym, Sąd zasądził od powodów na rzecz pozwanego Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezydenta (...) W. oraz na rzecz pozwanego (...) W., w punktach 2 i 3 wyroku, kwoty po 5417 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania. Koszty poniesione przez stronę pozwaną ograniczały się do kosztów zastępstwa procesowego, które Sąd ustalił według stawek minimalnych wynikających z § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tj. Dz. U.2018.265) oraz do opłat skarbowych od pełnomocnictw w kwotach po 17 złotych.

Z tych wszystkich względów, Sąd orzekł jak w wyroku.

SSR Barbara Syta – Latała

03.12.2018 r.

## ZARZĄDZENIE

(...)(...) W..

SSR Barbara Syta – Latała

03.12.2018r.