

Sygn. akt I C 1034/16

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lutego 2017 r.

Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSR Jacek Głowacz

Protokolant: aplikant aplikacji sędziowskiej C. T.

po rozpoznaniu w dniu 14 lutego 2017 r. w Łodzi

na rozprawie

sprawy z powództwa H. K., M. C. i A. C.

przeciwko Skarbowi Państwa-Wojewodzie (...)

o zapłatę

- 1) oddała powództwo;
- 2) nie obciąża powodów obowiązkiem zwrotu kosztów procesu na rzecz pozwanego.

Sygn. akt I C 1034/16

## UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 2 września 2016 r. powodowie H. K., M. C. i A. C. wnieśli o zasądzenie od Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwot po 10.900 zł dla każdego z powodów wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 6 listopada 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r., a od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty z odsetkami ustawowymi za opóźnienie z tytułu zadośćuczynienia za przewlekle prowadzenie postępowania administracyjnego. Powodowie wnieśli także o zasądzenie od pozwanego kosztów procesu na rzecz każdego z powodów. Uzasadniając swe żądania podali, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. wyrokiem z dnia 19 sierpnia 2015 r. stwierdził, że postępowanie prowadzone przez pozwanego w sprawie realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej było przewlekle oraz wymierzył pozwanemu grzywnę w wysokości 2.000 zł. Wskazali nadto, że przedmiotowe postępowanie trwa od ponad 25 lat i na dzień wniesienia pozwu nie zostało zakończone. Jako podstawę prawną roszczenia wskazali art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c./pозew- k. 2-4/

W odpowiedzi na pozew pozwany wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie od strony powodowej kosztów procesu według norm przepisanych. Zakwestionował zarówno zasadę, jak i wysokość powództwa. Podniósł, że art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. nie przewiduje możliwości zasądzenia zadośćuczynienia, a powodowie nie wykazali, by doznali jakiegokolwiek krzywdy. Wskazał nadto, że art. 6 konwencji praw człowieka i podstawowych wolności nie dotyczy postępowań administracyjnych oraz, że strona powodowa nie wykazała również przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. / odpowiedź na pozew- k. 31-35/

Na poprzedzającym wyrokowanie terminie rozprawy w dniu 14 lutego 2017 r. powodowie wskazali, że żądają zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych i przewlekle prowadzenie postępowania, pozwany natomiast podtrzymał dotychczasowe stanowisko procesowe. /protokół- k. 55-56/

Sąd ustalił:

Wnioskiem z dnia 30 grudnia 1990 r. W. C. wystąpiła o wypłacenie ekwiwalentu za mienie pozostawione poza obecnymi granicami Polski w miejscowości R.-B.. /bezsporne/

Przedmiotowy wniosek postanowieniem Starosty (...) z dnia 25 marca 2004 r. został przekazany do rozpoznania Wojewodzie (...). /bezsporne/

Powodowie są spadkobiercami W. C. i wstąpili w jej miejsce jako strony postępowania administracyjnego. /bezsporne/

Decyzją z dnia 21 lipca 2014 r. Wojewoda (...) potwierdził, że stronom przysługuje prawo do uzyskania rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości budynkowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Na skutek odwołania wniesionego przez powodów do Ministra Skarbu wymieniona decyzja została uchylona w części odmowy potwierdzenia prawa do rekompensaty za grunt i w tym zakresie sprawę przekazano Wojewodzie (...) do ponownego rozpoznania. /bezsporne/

W dniu 12 marca 2015 r. powodowie wnieśli zażalenie na przewlekłość postępowania prowadzonego przez Wojewodę (...), które postanowieniem z dnia 29 kwietnia 2015 r. Minister Skarbu Państwa uznał za zasadne i wyznaczył Wojewodzie (...) dodatkowy termin 2 miesięcy na wydanie decyzji. /postanowienie Ministra Skarbu Państwa- k. 10-12 zał. akt II SAB/Łd 133/15/

Powodowie w dniu 5 czerwca 2015 r. wystąpili do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. ze skargą na przewlekłość ww. postępowania administracyjnego prowadzonego przez Wojewodę (...). /skarga- k. 2-3 w zw. z k. 13 zał. akt II SAB/Łd 133/15/

W dniu 2 lipca 2015 r. Wojewoda (...) wydał decyzję o odmowie potwierdzenia prawa do rekompensaty H. K., M. C. i A. C. w części dotyczącej nieruchomości gruntowej. /bezsporne/

Wyrokiem z dnia 19 sierpnia 2015 r. wydanym w sprawie o sygn. akt II SAB/Łd 133/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. umorzył postępowanie w zakresie zobowiązania organu do wydania aktu, stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wojewodę (...) miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa, wymierzył Wojewodzie (...) grzywnę w wysokości 2.000 zł, a ponadto zasądził na ich rzecz solidarnie kwotę 400 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego. /wyrok- k. 32 zał. akt II SAB/Łd 133/15/

Powyższy stan faktyczny jest bezsporny.

Sąd zważył:

Powództwo jako bezzasadne podlegało oddaleniu.

Powodowie dochodzili zadośćuczynienia za krzywdę, jaką miało u nich wywołać przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego przez pozwanego.

Jako podstawę prawną powodowie wskazywali art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Powołany przepis stanowi podstawę roszczeń odszkodowawczych za szkodę wyrządzoną m.in. w związku z niewydaniem decyzji administracyjnej, a jedną z przesłanek odpowiedzialności jest w tym przypadku uzyskanie stosownego prejudykatu.

Wobec doprecyzowania powództwa na rozprawie stwierdzić należy, że roszczenie powodów podlegało badaniu również pod kątem naruszenia przez pozwanego art. 448 k.c., tj. naruszenia dóbr osobistych strony powodowej, wywołanego przewlekłością postępowania prowadzonego przez pozwanego.

Ponadto odpowiedzialność pozwanego podlegała badaniu także na gruncie art. 6 ust. 1 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Na gruncie bezspornych ustaleń niewątpliwym jest, że pozwany prowadził postępowanie administracyjne dotyczące powodów w sposób przewlekły z rażącym naruszeniem prawa. W sprawie ustalono też, że pozwany wydał stosowną decyzję z dniem 2 lipca 2015 r., co miało miejsce jeszcze w toku postępowania sądownoadministracyjnego i skutkowało umorzeniem tego postępowania w zakresie zobowiązania Wojewody (...) do jej wydania. W tym stanie rzeczy powodowie nie mogą uzyskać zgłaszanego roszczenia przy zastosowaniu art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. i to z dwóch powodów.

Po pierwsze, przepis ten jako przesłankę odpowiedzialności wskazuje niewydanie decyzji. W niniejszej sprawie natomiast decyzja przez pozwanego została wydana i to przed wytoczeniem powództwa. To z kolei oznacza, że podstawa roszczenia wytoczonego przy zastosowaniu art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. nie istniała w chwili wytoczenia powództwa (por. postanowienie SN z dnia z dnia 28 października 2011 r., I CZ 62/11, LEX nr 1226827; wyrok SA w Katowicach z dnia 17 czerwca 2015 r., I ACa 190/15, LEX nr 1753987).

Po drugie, powołany przepis nie przewiduje możliwości dochodzenia w oparciu o jego treść zadośćuczynienia i dotyczy jedynie odszkodowania, tym samym nie może być samodzielną podstawą żądania zadośćuczynienia. Z tych samych przyczyn nie można uznać zasady odpowiedzialności pozwanego na podstawie art. 417 § 1 k.c., którego zastosowanie można by rozważać, uznając, że pomimo wydania decyzji, fakt prowadzenia postępowania w sposób przewlekły, stanowił niezgodne z prawem zaniechanie Wojewody (...). Przepis ten jednak również dotyczy tylko odszkodowania i nie przewiduje możliwości dochodzenia na jego mocy roszczenia o zadośćuczynienie za krzywdę, a więc szkodę niemajątkową. Odszkodowanie i zadośćuczynienie stanowią odrębne żądania, a rozstrzygnięcie w przedmiocie odszkodowania, gdy strona reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika wyraźnie wskazuje, że przedmiotem jej roszczenia jest zadośćuczynienie, byłoby wyjściem poza żądanie. Natomiast zarówno poniesienie szkody majątkowej, jak i krzywdy wymaga wykazania przez podmiot dochodzący indemnizacji, a powodowie w tej sprawie nie podjęli nawet próby ich udowodnienia.

W konsekwencji powyższego należało zbadać, czy roszczenie strony powodowej może zostać uwzględnione w oparciu o art. 24 § 1 w zw. z art. 448 k.c. Na gruncie powołanych przepisów powodowie winni przede wszystkim wykazać, że prowadzenie przez pozwanego postępowania administracyjnego w sposób przewlekły, skutkowało naruszeniem konkretnego dobra osobistego w rozumieniu art. 23 k.c., a następnie wykazać, że z powodu takiego naruszenia doznali krzywdy pozostającej z naruszeniem dobra osobistego w adekwatnym związku przyczynowym. Strona powodowa zadaniu temu nie podołała. Jej żądanie nie zawierało stwierdzenia tego jakie spośród dóbr osobistych zostało naruszone przez pozwanego. Z analizy stanowiska powodów można wywieść jedynie, że dopatrywali się takiego naruszenia w samej przewlekłości postępowania administracyjnego i tym samym jako dobro osobiste wskazywali prawo do rozpoznania sprawy rozsądnym terminie (lub bez zbędnej zwłoki), ewentualnie prawo do sądu.

Tego rodzaju dobro osobiste nie zostało ujęte w katalogu z art. 23 k.c. jednak jest to katalog otwarty więc nie może przesądzać o tym, czy prawo takie mieści się w zakresie pojęciowym dobra osobistego. Pojęcie dobra osobistego nie zostało zdefiniowane ustawowo, a jego wykładnia została pozostawiona orzecznictwu i doktrynie. Podkreśla się, że są to wartości niemajątkowe, nieodłącznie związane z człowiekiem i jego naturą, stanowiące o jego wyjątkowości i integralności, jego godności i postrzeganiu w społeczeństwie, umożliwiające mu samorealizację i twórczą działalność, niepoddające się wycenieniu w ekonomicznych miernikach wartości. Dobra te nie zależą od ludzkiej woli ani wrażliwości (por. uchwała SN z dnia 20 października 2010 r., III CZP 76/10, Biul.SN 2010/10/11, wyrok SN z dnia 25 maja 2011 r., II CSK 537/10, LEX nr 846563). W orzecznictwie wyrażono też pogląd zgodnie z którym szczególnie związek dobra osobistego z naturą człowieka wyłącza możliwość ujmowania w tych kategoriach dóbr innego rodzaju, wprawdzie wpływających na jakość ludzkiego bytowania, ale pochodzących z zewnątrz, niewywodzących się z istoty człowieczeństwa (por. wyrok SA w Warszawie z dnia 3 września 2013 r., I ACa 176/13, LEX nr 1363396; wyrok SA w Łodzi z dnia 3 listopada 2016 r., I ACa 465/16, LEX nr 2163010).

Podzielając powyższe wskazać należy, że prawo do sądu zostało ujęte w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jako prawo osobiste oraz w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej jako konwencja). Przepisy te nie ujmują jednak ogólnie pojmowanego prawa do sądu (w tym również prawa do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki) jako dobra osobistego człowieka. Nie sposób też uznać, że prawo do przeprowadzenia postępowania bez zbędnej zwłoki pozostaje w nierozdzielalnym związku z istotą natury człowieka. Sąd podziela przy tym stanowisko powszechnie wyrażane w orzecznictwie, że prawo do sądu samo w sobie nie stanowi dobra osobistego, natomiast jego naruszenie może prowadzić do naruszenia dóbr osobistych chronionych przez przepisy art. 24 § 1 w zw. z art. 448 k.c., należy jednak je wskazać i wykazać, że naruszenie nastąpiło, a także wykazać pozostałe przesłanki odpowiedzialności, w tym również związek przyczynowy (por. wyrok SN z dnia 24 września 2015 r., V CSK 741/14, OSNC 2016/7-8/95; wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 640/09; wyrok SA w Warszawie z dnia 10 września 2015 r., I ACa 6/15; wyrok SA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2013 r., I ACa 1565/12; M. S., Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie decyzji administracyjnej, Przegląd Administracji Publicznej z 2013 r., nr 1, s. 22 i n.).

Nie sposób też wywodzić prawa do sądu jako dobra osobistego z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wprawdzie Trybunał wielokrotnie orzekał o słusznym zadośćuczynieniu na skutek przewlekłości postępowania przed organami państw sygnatariuszy, niemniej jednak w żadnym wypadku nie ujmował prawa do sądu, o którym mowa w art. 6 konwencji jako dobra osobistego. Zalecał natomiast wprowadzenie do krajowego ustawodawstwa regulacji przyznających osobom, których prawo do sądu zostało naruszone, uprawnienia do uzyskania skutecznego środka zmierzającego do wyeliminowania naruszeń oraz słusznego zadośćuczynienia (np. sprawa nr 30210/96 Kudła przeciwko Polsce), jak również wskazywał, że art. 6 znajduje zastosowanie również do spraw o charakterze administracyjnym (sprawy nr 22251/08 B. przeciwko Ukrainie i nr (...) S. przeciwko Polsce). Pod wpływem orzecznictwa Trybunału do polskiego prawa wprowadzono ustawę z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1259 ze zm.). Art. 15 ustawy umożliwia na skutek uzyskania postanowienia uwzględniającego skargę na przewlekłość, dochodzenie od Skarbu Państwa zadośćuczynienia. Dotyczy to jednak wyłącznie postępowań sądowych oraz postępowania przygotowawczego i nie może mieć zastosowania w zakresie postępowań administracyjnych. Jeśli chodzi o przewlekłość postępowania administracyjnego to zgodnie z art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. może być ona przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a w razie jej uwzględnienia sąd ten w oparciu o art. 149 § 1-2 p.p.s.a. zobowiązuje organ m.in. do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności; stwierdza, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jednocześnie sąd administracyjny stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Nadto sąd może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny (por. szerzej Z. K., Przewlekłość postępowania administracyjnego, Państwo i Prawo z 2011 r., nr 6, s. 30 i n.). Brak natomiast jakiegokolwiek uregulowania, które otwierałoby drogę do uzyskania zadośćuczynienia, którego jedyną podstawą byłaby krzywda wywołana przewlekłością postępowania administracyjnego lub naruszeniem prawa do sądu w sprawie o charakterze administracyjnym. Natomiast nic nie stoi na przeszkodzie, by po uzyskaniu wyroku sądu administracyjnego stwierdzającego przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego, na podstawie przepisów kodeksu cywilnego dochodzić odszkodowania za szkodę wywołaną przewlekłością, co jak wskazano wyżej nie jest tożsame z roszczeniem o zadośćuczynienie.

Reasumując stwierdzić należy, że na gruncie prawa cywilnego jedyną możliwością dochodzenia zadośćuczynienia na skutek przewlekłości postępowania administracyjnego jest sytuacja w której przewlekłość postępowania, która niewątpliwie narusza prawo do sądu, o którym stanowi art. 6 Konwencji oraz art. 45 Konstytucji RP, prowadzi również do naruszenia skonkretyzowanego dobra osobistego. Natomiast prawo do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki samo w sobie nie jest dobrem osobistym w rozumieniu prawa cywilnego.

Na tym tle raz jeszcze należy podkreślić, że powodowie w toku procesu nie wykazaliby na skutek przewlekłości postępowania administracyjnego zostało naruszone jakiejkolwiek z ich dóbr osobistych. Nie tylko nie określili, na czym takie naruszenie miałyby polegać (za wyjątkiem naruszenia samego prawa do sądu), ale nie zaoferowali też w tym

przedmiocie żadnego materiału dowodowego. Oprócz tego nie wykazali, by wskazywane przez nich naruszenie, tj. naruszenie prawa do sądu wywołało po ich stronie jakąkolwiek krzywdę.

Stosownie do przepisu art. 6 k.c. w zw. z art. 232 k.p.c. ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne, a więc na stronie, która winna przedstawić dowody dla stwierdzenia tego rodzaju faktu. Sąd może dopuścić dowód nie wskazany przez stronę.

Z przytoczonych przepisów wynika wyraźnie, że to na stronach postępowania ciąży obowiązek dowodzenia, zaś uprawnienie sądu do dopuszczania dowodów z urzędu ma charakter wyjątkowy i nie może być nadużywane, co mogłoby prowadzić do naruszenia prawa do sądu bezstronnego. W niniejszej sprawie nie wystąpiła żadna okoliczność, która przemawiałaby za tym, aby to sąd wyręczał powodów i poszukiwał materiału dowodowego dla potwierdzenia ich twierdzeń, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że korzystali z usług fachowego pełnomocnika. Nadto, działanie za strony przez sąd w zakresie wykazywania naruszenia skonkretyzowanego dobra osobistego byłoby jawnym wystąpieniem przeciwko obowiązującym w procesie cywilnym zasadom kontradyktoryjności i bezstronności.

W konsekwencji, skoro powodowie w żaden wymierny sposób nie wykazali, by przewlekłość postępowania administracyjnego prowadzonego przez pozwanego doprowadziła do naruszenia jakiegokolwiek dobra osobistego po ich stronie, a nadto, by w jej efekcie doznali jakiegokolwiek krzywdy, powództwo wytoczone w niniejszej sprawie musiało zostać oddalone.

Mając powyższe na uwadze sąd orzekł jak w sentencji.

Sąd postanowił nie obciążać powodów kosztami procesu na podstawie art. 102 k.p.c., który stanowi, że w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 sierpnia 2012 r. (V CZ 26/12, LEX nr 1231638), przepis art. 102 k.p.c. wyraża zasadę słuszności w orzekaniu o kosztach, stanowiąc wyjątek od zasady odpowiedzialności za wynik procesu. Podstawę do jego zastosowania stanowią konkretne okoliczności danej sprawy, przekonujące o tym, że w rozpoznawanym przypadku obciążenie strony przegrywającej kosztami procesu na rzecz przeciwnika byłoby niesłuszne, czy wręcz niesprawiedliwe. Art. 102 k.p.c. znajduje zastosowanie w wypadkach szczególnie uzasadnionych, które nie zostały ustawowo zdefiniowane i są każdorazowo oceniane przez sąd orzekający na tle okoliczności konkretnej sprawy. Do okoliczności tych zalicza się m.in. sytuację majątkową i osobistą strony, powodującą, że obciążenie jej kosztami może pozostawać w kolizji z zasadami współżycia społecznego. Przy zastosowaniu art. 102 k.p.c. mogą być również brane pod uwagę okoliczności dotyczące charakteru sprawy (zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2012 r., II CZ 95/12, LEX nr 1232771, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2012 r., I UZ 86/12, LEX nr 1228427).

W postanowieniu z dnia 26 września 2012 r. (II CZ 100/12, LEX nr 1232760) Sąd Najwyższy wskazał, że ocena, czy w sprawie zachodzi wypadek szczególnie uzasadniony należy do swobodnej decyzji sądu ze względu na konieczność zapewnienia poczucia sprawiedliwości oraz realizacji zasady słuszności.

W kontekście powyższych uwag stwierdzić należało, że działanie pozwanego polegające na przewlekaniu postępowania administracyjnego było niewątpliwie bezprawne i jako takie co do zasady mogło stanowić delikt prawa cywilnego oraz prowadzić do naruszenia art. 6 Konwencji i art. 45 Konstytucji RP. Co więcej Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w art. 13 nakazuje państwu sygnatariuszom zapewnienie skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego, co w niniejszej sprawie należy rozumieć również jako umożliwienie dochodzenia zadośćuczynienia w przypadku wystąpienia krzywdy na skutek naruszenia przepisów Konwencji. Wobec braku takich regulacji w zakresie dotyczącym postępowania administracyjnego, wykazywanie krzywdy, która musi wynikać z wykazania naruszenia skonkretyzowanego dobra osobistego jest bardzo trudne i to pomimo tego, że pozwany działał z rażącym naruszeniem prawa.

W kontekście powyższego sąd doszedł do przekonania, że obciążenie powodów wysokimi kosztami procesu w niniejszej sprawie, w świetle przytoczonych okoliczności, godziłoby w poczucie sprawiedliwości i zasady słuszności.