

Sygn. akt I C 760/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 października 2020 roku

Sąd Okręgowy w Gdańsku I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia Paweł Bańczyk

po rozpoznaniu w dniu 6 października 2020 roku w Gdańsku

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa S. R. (R.)

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...)

o zapłatę

I. zasądza od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powoda S. R. (R.) kwotę 194.000 zł (sto dziewięćdziesiąt cztery tysiące złotych) wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie:

1. od kwoty 94.000 zł (dziewięćdziesiąt cztery tysiące złotych) od dnia 12 lutego 2019 roku do dnia zapłaty,
2. od kwoty 100.000 zł (sto tysięcy złotych) od dnia 17 sierpnia 2019 roku do dnia zapłaty;

II. zasądza od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powoda S. R. (R.) kwotę 10.117 zł (dziesięć tysięcy sto siedemnaście złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sędzia Paweł Bańczyk

Sygn. akt I C 760/19

UZASADNIENIE

W dniu 14 lutego 2019 r. powód S. R. wniósł do sądu przeciwko pozwanemu Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) pozew o zapłatę. Ostatecznie, po rozszerzeniu powództwa pismem procesowym z dnia 19 sierpnia 2019 r., powód domagał się zasądzenia na jego rzecz od pozwanego kwoty 194.000 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od kwoty 94.000 zł od dnia 12 lutego 2019 r. do dnia zapłaty oraz od kwoty 100.000 zł od dnia 17 sierpnia 2019 r. do dnia zapłaty. Powód wniósł o zasądzenie na swoją rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych (k. 3, k. 145).

W uzasadnieniu pozwu powód wskazał, że domaga się powyższych kwot tytułem odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek wydania przez Wojewodę (...) niezgodnej z prawem decyzji z dnia 25 września 2014 r. w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. W następstwie stwierdzenia przez sądy administracyjne niezgodności z prawem tej decyzji powód nie uzyskał pozwolenia na użytkowanie obiektu wybudowanego na podstawie wspomnianego pozwolenia na budowę. W konsekwencji utracił dofinansowanie w kwocie 448.668,27 zł przyznane mu na wybudowanie obiektu na mocy umowy z dnia 27 listopada 2012 r. zawartej z Samorządem Województwa (...). Powód jest zobowiązany do zwrotu całej kwoty uzyskanej tytułem dofinansowania;

kwota odszkodowania dochodzonego pozwem odpowiada wysokości kwot już faktycznie przez niego zwróconych (k. 3-8, k. 146-147).

W odpowiedzi na pozew pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powoda kosztów postępowania według norm przepisanych (k. 125, k. 205).

Pozwany zakwestionował wykazanie przez powoda przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Zdaniem pozwanego za niezgodne z prawem może być uznane jedynie niewątpliwie i rażąco wadliwe orzeczenie, a zaskarżona decyzja nie była bezprawna. Powód nie wykazał istnienia normalnego związku przyczynowego między wydaniem decyzji ostatecznej a szkodą. W istocie szkoda nie była następstwem decyzji, lecz wad zamierzenia budowlanego powoda. Powód nie uzyskał bowiem pozwolenia na użytkowanie formalnie z powodu uchylecia decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę, ale merytorycznie z powodu niespełnienia przesłanek do jej uzyskania. Ponadto powód przyczynił się do powstania szkody, ponieważ nie wystąpił o przedłużenie terminu realizacji umowy (k. 125-131, k. 205-208).

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Na mocy umowy o dofinansowanie nr (...) - (...) - (...) z dnia 27 listopada 2012 r. zawartej z Samorządem Województwa (...) w G., zmienianej aneksami nr (...), powód S. R. otrzymał pomoc finansową polegającą na zwrocie części kosztów kwalifikowanych operacji pt. „(...)”. Operacja miała być realizowana w ramach Środka (...) „(...)” objętego osią priorytetową (...) – „(...)” zawartą w Programie Operacyjnym „(...)” finansowanym z Europejskiego Funduszu Rybackiego. Tytułem pomocy powodowi miała zostać wypłacona kwota 448.668,27 zł, z czego 336.501,20 zł ze środków Unii Europejskiej.

W umowie powód zobowiązał się do budowy pensjonatu (w tym kawiarni) wraz z wyposażeniem, według zakresu określonego w załączniku nr (...). Cel operacji w postaci reorientacji działalności gospodarczej związanej z sektorem rybactwa poprzez rozwój działalności turystycznej i gastronomicznej miał zostać osiągnięty nie później niż do dnia złożenia wniosku o płatność końcową i zachowany przez 5 lat. Środki miały zostać przekazane powodowi w formie zaliczki. Pomoc miała być w całości bezzwrotna po rozliczeniu dokonanych po zakończeniu całości operacji. Przekazane środki miały być rozliczone zgodnie z postanowieniami § (...) umowy, po przedłożeniu wraz z wnioskiem o płatność wszystkich wymaganych dokumentów w terminie, który ostatecznie ustalono aneksem z dnia 19 czerwca 2015 r. na dzień 30 czerwca 2015 r. W zestawieniu rzeczowo- finansowym, stanowiącym załącznik do tego aneksu wskazano, iż całkowity koszt operacji miał wynieść 968.969,98 zł, z czego kwota 747.780,46 zł kosztów kwalifikowanych. Poziom dofinansowania wyniósł 60%.

Powód faktycznie otrzymał całą kwotę dofinansowania przelewami z dnia 4 marca 2013 r. Na mocy aneksów nr (...), powód zwrócił kwotę 270.452,55 zł w dniu 18 grudnia 2013 r. Następnie otrzymał ją ponownie w dniu 24 lipca 2014 r.

[Okoliczności bezsporne oraz dowody: kserokopia umowy o dofinansowanie nr (...) - (...) - (...) z dnia 27 listopada 2012 r. – k. 20-28; kserokopia aneksów nr (...) – k. 29-37, potwierdzenia przelewów – k. 112-116; zeznania powoda – k. 240-241.]

Powyzsza operacja miała zostać zrealizowana na nieruchomości w U. przy ul. (...), stanowiącej działkę gruntu nr (...), której powód był właścicielem od 2012 r.

[Dowody: wydruk z KW nr (...) – k. 167-183; zeznania powoda – k. 240-241.]

W celu realizacji operacji Powód wystąpił do Starosty S. z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę. Decyzją nr (...) z dnia 13 sierpnia 2013 r. Starosta S. zatwierdził projekt i udzielił powodowi pozwolenia na budowę budynku mieszkalno-usługowego wraz z wewnętrzną linią zasilania energetycznego na działce nr (...) przy ul. (...) w U.. Na skutek odwołania wniesionego przez osoby trzecie decyzja ta została uchylona decyzją Wojewody (...) nr (...) z dnia 7 października 2013 r. i sprawę przekazano do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji. Po ponownym

rozpatrzeniu sprawy, decyzją nr (...) z dnia 24 października 2013 r. Starosta S. ponownie udzielił powodowi pozwolenia na budowę jak poprzednio. Na skutek wniesionego odwołania również ta decyzja została uchylona a sprawa ponownie trafiła do organu pierwszej instancji. Decyzją nr (...) z dnia 5 maja 2014 r. Starosta S. po raz trzeci uwzględnił wniosek powoda. Od decyzji wniesione zostało odwołanie. Decyzją nr (...) z dnia 25 września 2014 r. Wojewoda (...) utrzymał w mocy decyzję Starosty S., przez co stała się ona ostateczna.

W związku z wydaniem tej ostatniej decyzji powód przystąpił do budowy obiektu zgodnie z umową. Zakończył ją w kwietniu 2015 r.

[Dowody: kserokopia decyzji Starosty S. nr (...) z dnia 5 maja 2014 r. – k. 15-16v; kserokopia decyzji Wojewody (...) nr (...) z dnia 25 września 2014 r. wraz z uzasadnieniem – k. 17-19; zeznania powoda – k. 240-241.]

Po zakończeniu inwestycji, w dniu 27 kwietnia 2015 r., powód złożył wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, przedkładając zawiadomienie o zakończeniu budowy. Obiekt został wybudowany zgodnie z projektem i pozwoleniem na budowę.

[Dowody: kserokopia wniosku z dnia 27 kwietnia 2015 r. – k. 71; kserokopia oświadczenia z dnia 20 kwietnia 2015 r. – k. 72; decyzja z dnia 25 czerwca 2019 r. wraz z uzasadnieniem – k. 184-189; zeznania powoda – k. 240-241.]

Decyzja z dnia 25 września 2014 r. została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G.. W toku postępowania skarżący wnieśli o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. Wniosek ten został oddalony postanowieniem z dnia 19 lutego 2015 r.

Wyrokiem z dnia 1 kwietnia 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 717/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. uchylił decyzje z dnia 25 września 2014 r. i z dnia 5 maja 2014 r. w przedmiocie pozwolenia na budowę. W uzasadnieniu wskazał, że orzekające w sprawie organy nie miały podstaw do zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku, gdyż przedłożony projekt budowlany nie spełnia wymogów określonych w art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane (jest niezgodny z ustaleniami obowiązującego dla tego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i z przepisami techniczno-budowlanymi oraz niekompletny) a inwestor nie przedłożył wymaganego oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, co stanowi warunek konieczny uzyskania pozwolenia na budowę. W konsekwencji uznano, że obie decyzje obarczone są wieloma wadami, które skutkować musiały ich uchyleniem. Wskazano, że organy obu instancji rozpatrzyły sprawę powierzchownie, nie respektując zasady prawdy obiektywnej oraz zasady wyczerpującego zbierania i rozpatrywania materiału dowodowego a decyzja organu I instancji nie została należycie uzasadniona.

W dniu 19 maja 2015 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Powiecie S. zawiesił postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalno-usługowego wybudowanego przez powoda ze względu na toczące się postępowanie sądowoadministracyjne. Postanowienie to zostało utrzymane w mocy postanowieniem (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w G. z dnia 30 czerwca 2015 r. Skarga powoda na to postanowienie została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 10 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 448/15.

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 1 kwietnia 2015 r. powód wywiódł skargę kasacyjną, która została oddalona przez Naczelną Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 25 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 2149/15. W uzasadnieniu wyroku Naczelną Sąd Administracyjny wskazał, że ocena sądu I instancji dotycząca niezgodności projektu budowlanego z planem miejscowym jest prawidłowa. Podał, że organy architektoniczno-budowlane, udzielając pozwolenia na budowę bez wyjaśnienia istotnej kwestii dotyczącej granicy działki, nie mogły stwierdzić, czy planowana w jej granicy inwestycja jest zgodna z planem miejscowym.

W postępowaniu toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym pod sygn. II SA/Gd 717/14 Wojewoda (...) składał pisma procesowe w postaci odpowiedzi na skargę z dnia 27 października 2014 r. oraz pisma, w których ustosunkowywał się do złożonego przez skarżących wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji oraz do

złożonego przez powoda wniosku o oddalenie powyższego wniosku. Jednocześnie podtrzymał argumenty zawarte w kwestionowanej decyzji i poparł stanowisko powoda w tej sprawie. Nie stawiał się na rozprawę przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w dniu 1 kwietnia 2015 r. ani na rozprawę przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w dniu 25 kwietnia 2017 r.

[Dowody: kserokopia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 1 kwietnia 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 717/14 wraz z uzasadnieniem – k. 73-84; kserokopia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 2149/15 wraz z uzasadnieniem – k. 85-97; kserokopia postanowienia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 19 maja 2015 r. wraz z uzasadnieniem – k. 98-99; kserokopia postanowienia (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 30 czerwca 2015 r. wraz z uzasadnieniem – k. 100-101v; kserokopia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 10 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 448/15 wraz z uzasadnieniem – k. 102-106v; kserokopia postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 19 lutego 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 717/14 wraz z uzasadnieniem – k. 211-216; dokumentacja zgromadzona w aktach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. o sygn. II SA/Gd 717/14 w postaci: skargi – k. 2-9, odpowiedzi na skargę – k. 16-17, wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji – k. 21-28, pism Wojewody (...): z dnia 29 października 2014 r. – k. 29, z dnia 28 stycznia 2015 r. – k. 334-335 i z dnia 29 stycznia 2015 r. – k. 332, pisma skarżącego z dnia 5 listopada 2014 r. – k. 41, protokołów rozpraw – k. 585, 1002-1002v, skargi kasacyjnej – k. 723-733; zeznania powoda – k. 240-241.]

Na mocy decyzji z dnia 28 lipca 2017 r. umorzono postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę, jako bezprzedmiotowe z tych względów, że pozwolenie to może dotyczyć wyłącznie przyszłych zamierzeń inwestycyjnych a przedmiotowa inwestycja została już wybudowana. Decyzja została utrzymana w mocy decyzją Wojewody (...) z dnia 8 listopada 2017 r. Wobec braku decyzji o pozwoleniu na budowę na mocy decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 13 kwietnia 2018 r. umorzono postępowanie w sprawie zawiadomienia o zakończeniu budowy. W uzasadnieniu organ wskazał, że warunkiem uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego takiego jak wniesiony przez powoda jest posiadanie pozwolenia na budowę a takim pozwoleniem powód nie dysponuje w następstwie jego uchylecia.

[Dowody: kserokopia decyzji Starosty S. z dnia 28 lipca 2017 r. wraz z uzasadnieniem – k. 107-108; kserokopia decyzji Wojewody (...) z dnia 8 listopada 2017 r. wraz z uzasadnieniem – k. 109-110; kserokopia decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 13 kwietnia 2018 r. z dnia 13 kwietnia 2018 r. wraz z uzasadnieniem – k. 111-111v.]

Brak pozwolenia na użytkowanie wybudowanego obiektu oznaczał niespełnienie warunków uzyskania bezzwrotnej pomocy finansowej zgodnie z umową o dofinansowanie z dnia 27 listopada 2012 r.

Pismami z marca 2016 r. Samorząd Województwa (...) poinformował powoda o konieczności zwrotu kwot 270.452,55 zł i 178.215,72 zł z odsetkami z uwagi na brak dysponowania przez niego pozwoleniem na użytkowanie obiektu, co stanowi niezbędny warunek wykorzystania go zgodnie z przeznaczeniem i celem wskazanym we wniosku o dofinansowanie i w umowie.

Wobec niedokonania zwrotu środków wszczęto z urzędu postępowanie administracyjne, które zostało zakończone decyzją Marszałka Województwa (...) nr (...) z dnia 24 lutego 2017 r. zobowiązującą powoda do zwrotu – w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji ostatecznej – środków przyznanych w ramach umowy o dofinansowanie w kwocie 448.668,27 zł wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od kwoty 178.215,72 zł od dnia 4 marca 2013 r. do dnia zwrotu oraz od kwoty 270.452,55 zł od dnia 24 lipca 2014 r. do dnia zwrotu. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że powód nie może użytkować wybudowanego budynku a zatem nie może prowadzić w nim działalności turystycznej, jak również świadczyć usług gastronomicznych, co stanowiło cel operacji, który nie został osiągnięty przez powoda w terminie wynikającym z umowy. W konsekwencji uznano wypłaconą pomoc za pobraną nienależnie.

Na skutek wniesionego przez powoda odwołania decyzją z dnia 30 maja 2017 r. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Następnie, decyzją z dnia 31 stycznia 2018 r., na skutek uwzględnienia wniosku powoda, spłata zadłużenia została rozłożona na 9 rat, z czego pierwsza w kwocie 30.000 zł, druga w kwocie 64.000 zł, następne raty w kwotach po 100.000 zł a ostatnia w kwocie 39.647 zł. Pierwsza rata miała być płatna w terminie do dnia 15 lutego 2018 r., kolejna do dnia 30 września 2018 r. a następne do dnia 30 września każdego kolejnego roku.

[Dowody: kserokopia pisma z dnia 16 marca 2016 r. – k. 38-39; kserokopia decyzji nr (...) z dnia 24 lutego 2017 r. wraz z uzasadnieniem – k. 40-56; kserokopia decyzji z dnia 30 maja 2017 r. wraz z uzasadnieniem – k. 57-64v; kserokopia decyzji z dnia 31 stycznia 2018 r. wraz z uzasadnieniem i załącznikiem – k. 65-70; zeznania powoda – k. 240-241.]

W wykonaniu tej ostatniej decyzji powód do sierpnia 2020 r. zwrócił kwotę 194.000 zł.

[Dowody: potwierdzenia przelewów – k. 117-118, 148.]

Pismem z dnia 22 czerwca 2018 r. powód wezwał Skarb Państwa – Wojewodę (...) do zapłaty w terminie do dnia 2 lipca 2018 r. kwoty 1.368.474,09 zł tytułem odszkodowania za wydanie przez Wojewodę (...) niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji z dnia 25 września 2014 r. Pismem z dnia 30 stycznia 2019 r. powód wezwał Skarb Państwa – Wojewodę (...) do zapłaty w terminie do dnia 11 lutego 2019 r. kwoty 94.000 zł a pismem z dnia 16 sierpnia 2019 r., doręczonym tego samego dnia, do zapłaty dalszej kwoty 100.000 zł w dniu otrzymania pisma.

[Dowody: kserokopia pisma z dnia 2 czerwca 2018 r. – k. 12- 13; kserokopie wezwań do zapłaty – k. 14, k. 149; potwierdzenia nadania – k. 13v, 14v.]

Pozwany nie dostosował się do żądań zapłaty.

[Okoliczności bezsporne]

Wniesiony w wykonaniu operacji budynek nie jest użytkowany.

[Dowody: zeznania powoda – k. 240-241.]

Sąd zważył, co następuje:

Stan faktyczny w sprawie jest w zasadzie bezsporny. Przeprowadzone dowody z dokumentów i z zeznań powoda zasługują na wiarę, ponieważ pozostają ze sobą w stosunku spójności i odtworzony na ich postawie stan faktyczny jest logiczny i zgodny z zasadami prawdopodobieństwa życiowego.

Na mocy art. 235[2] § 1 pkt 2 k.p.c. Sąd pominął wniosek pozwanego, o zwrócenie się do Marszałka Województwa (...) o informację na temat możliwości przedłużenia terminu do złożenia przez powoda wniosku o płatność ponad 30 czerwca 2015 r., ponieważ odpowiedź na postawione pytanie nie miała znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawie (por. niżej).

Zgodnie z art. 417 § 1 k.c., za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Z kolei w myśl art. 417[1] § 2 zd. 1 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej uregulowanej art. 417[1] § 2 zd. 1 k.c. są zatem: 1) zdarzenie polegające na wydaniu niezgodnego z prawem (bezprawnego) prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji,

2) szkoda oraz 3) normalny związek przyczynowy między opisanym zdarzeniem a szkodą (Zbigniew Banaszczyk, Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, Warszawa 2012, s. 196).

Konieczną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej na mocy powyższego przepisu jest zatem stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem decyzji wyrządzającej szkodę (uzyskanie prejudykatu). Ustaleniu niezgodności z prawem ostatecznych decyzji administracyjnych służy m.in. prejudykat w postaci orzeczenia sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na decyzję, o którym mowa w art. 145 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej jako p.p.s.a.).

W doktrynie wskazuje się, że bezprawność działania przy wykonywaniu władzy publicznej należy wyklądać ściśle, jako naruszenie zakazów lub nakazów wynikających z normy prawnej. Za niezgodne z prawem i powodujące obowiązek odszkodowawczy Skarbu Państwa można uznawać tylko takie orzeczenia, które zostały wydane wskutek rażąco błędnej wykładni prawa materialnego albo na których treść miały wpływ szczególnie poważne naruszenia procedury.

W postępowaniu cywilnym Skarb Państwa jest reprezentowany przez organy państwowych jednostek organizacyjnych, z których działalnością wiąże się dochodzone roszczenie lub przez organ jednostki nadrzędnej (art. 67 § 2 k.p.c.). W ocenie Sądu powód prawidłowo skierował swoje roszczenie do Skarbu Państwa - Wojewody (...), gdyż wydając decyzję z dnia 25 września 2014 r. Wojewoda działał jako jednostka organizacyjna Skarbu Państwa (tak SN w wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r. V CSK 67/13, OSNC 2014/9/94).

Zdaniem Sądu w rozpoznawanej sprawie przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa wobec powoda, wynikające z art. 417 § 1 k.c. i art. 417[1] § 2 zd. 1 k.c., zostały spełnione.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.) oraz art. 3 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontrolę zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego. Postępowanie przed sądem administracyjnym jest właściwym postępowaniem, o którym mowa w art. 417[1] § 2 k.c. a sąd odszkodowawczy jest związany prawomocnym ustaleniem bezprawności zaskarżonej decyzji.

W niniejszej sprawie takiej kontroli w drodze skargi na decyzję ostateczną została poddana decyzja Wojewody (...) z dnia 25 września 2014 r., utrzymująca w mocy decyzję Starosty S. z dnia 5 maja 2014 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę. Wyrokiem z dnia 1 kwietnia 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 717/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. uchylił wyżej wskazane decyzje. Następnie wyrokiem z dnia 25 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 2149/15 Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez powoda od powyższego wyroku. Powyższe orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. i Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowią bez wątpienia prejudykat w niniejszym postępowaniu o odszkodowanie, o którym mowa w art. 417[1] § 2 k.c. Prawomocnie uchyliły bowiem powyższą decyzję Wojewody jako bezprawną. W treści uzasadnień orzeczeń sądów administracyjnych wskazano na szereg wad, którymi dotknięte są wspomniane decyzje i które to wady skutkowały ich uchYLENIEM. Uznano, że organy architektoniczno-budowlane rozpatrzyły sprawę powierzchownie, nie dokonując wyjaśnienia istotnych kwestii, naruszając tym samym szereg zasad postępowania. Powyższe ustalenia są dla niniejszego sądu wiążące. W konsekwencji, nie budzi wątpliwości spełnienie pierwszej z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego w postaci bezprawności działania władzy publicznej.

Dokonane naruszenie prawa miało charakter kwalifikowany, co wynika z zarzutów stawianych zaskarżonym decyzjom w treści uzasadnień wspomnianych wyroków. Podkreślenia wymaga, że Wojewoda miał obowiązek wydania decyzji zgodnej z prawem. Zaniechał jednak prawidłowego zweryfikowania zgodności przedłożonego projektu z planem miejscowym oraz zaniechał weryfikacji tytułu prawnego do nieruchomości, co jest podstawowym obowiązkiem organu. Tymczasem oceniał sprawę trzykrotnie. Z tego względu naruszenie jego obowiązków miało charakter oczywisty i rażący – wynika to z oceny postępowania organów administracji dokonanej przez sądy administracyjne w uzasadnieniu wydanych orzeczeń. Gdyby organ prawidłowo wykonał swoje obowiązki w zakresie badania tytułu prawnego do nieruchomości, wobec braku oświadczenia wezwałby powoda do jego uzupełnienia, a skoro powód

posiadał w dacie wydania decyzji tytuł prawny do nieruchomości – powyższy brak zostałby usunięty. Organ dopuścił się zatem uchybień na etapie oceny złożonej przez powoda dokumentacji.

Powód udowodnił poniesienie szkody i jej wysokość. Z ustalonego stanu faktycznego wynika, że powód faktycznie otrzymał całą kwotę dofinansowania w formie zaliczki w wysokości 448.668,27 zł, którą mógł dysponować zgodnie z przeznaczeniem. Miał prawo oczekiwać, że to przysporzenie pozostanie w jego majątku, jeśli tylko dopełni wymogów terminowego rozliczenia dofinansowania. Działając w dobrej wierze i nie wiedząc o wadliwości decyzji wybudował kosztem swojego majątku budynek. Tymczasem ostatecznie nie ma i nie może uzyskać pozwolenia na użytkowanie i korzystać z wybudowanego obiektu i jego zobowiązany do zwrotu dofinansowania. Istnienie w majątku powoda wymagalnego zobowiązania co do zapłaty rat ustalonych w decyzji z dnia 31 stycznia 2018 r. stanowi szkodę. Dochodzona tytułem odszkodowania kwota równa się sumie trzech wymagalnych rat (łącznie 194.000 zł), zapłaconych już przez powoda tytułem zwrotu dofinansowania.

Rozważając istnienie w niniejszej sprawie normalnego związku przyczynowego między wydaniem wadliwej decyzji ostatecznej a poniesioną przez powoda szkodą trzeba zauważyć, że do powstania szkody po stronie powoda doszło przy wykonywaniu władzy publicznej. Źródłem szkody i jej bezpośrednią przyczyną było bowiem wydanie przez Wojewodę wadliwej decyzji ostatecznej, która po uchyleniu skutkowało niemożnością uzyskania ponownego pozwolenia na budowę. Z tej przyczyny powód nie uzyskał w terminie wymaganym umową o dofinansowanie pozwolenia na użytkowanie wybudowanego obiektu, pomimo prawidłowego wykonania prac, zakończenia budowy i złożenia wymaganego wniosku. W konsekwencji nie dopełnił warunków umowy o dofinansowanie w ustalonym terminie (poprzez przedłożenie pozwolenia na użytkowanie) i zmuszony był do zwrotu dofinansowania.

W świetle powyższych uwag nie budzi wątpliwości, że doznana przez powoda szkoda pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z wydaniem przez organ pozwanego niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę. To właśnie wadliwa decyzja uniemożliwiła powodowi osiągnięcie celu operacji, o którym mowa w umowie o dofinansowanie. Gdyby powód uzyskał pozwolenie na użytkowanie przed zakreślonym w umowie terminem, to pomoc finansowa zostałaby rozliczona a powód nie byłby zobowiązany do jej zwrotu. Zarazem powód nie doznałby szkody, gdyby Wojewoda podjął negatywną decyzję w przedmiocie jego wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę. Wówczas powód nie otrzymałby przysporzenia do swojego majątku w postaci pomocy finansowej, ale też nie zaangażowałby posiadanych środków i nie zaciągał zobowiązań na realizację przedsięwzięcia budowlanego. Powód poczynił nakłady na nieruchomość dopiero po uzyskaniu decyzji Wojewody i tylko dzięki temu, że została wydana. Zachodzi zatem bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy wadliwą decyzją Wojewody a doznaną przez powoda szkodą. Bez decyzji Wojewody szkoda w ogóle by nie wystąpiła, ponieważ powód nie przystąpiłby do realizacji operacji przewidzianej umową o dofinansowanie.

Odnosząc się do zarzutów pozwanego dotyczących wyrządzenia szkody przez powoda, należy zauważyć, że to organ władzy publicznej dokonuje oceny przedstawionej dokumentacji pod kątem tego, czy jest ona wystarczająca do wydania wnioskowanego rozstrzygnięcia. Brak jest w tym zakresie współpracy po stronie organu i osoby fizycznej (wnioskodawcy). Powód nie musiał posiadać wiedzy w przedmiocie zgodności lub niezgodności projektu z planem miejscowym. To wyłącznie na organie administracji spoczywa obowiązek dokonania oceny złożonej dokumentacji – a w razie zaistnienia wątpliwości – wezwanie wnioskodawcy do złożenia stosownych wyjaśnień. Wbrew argumentacji pozwanego, nie sposób przyjąć za właściwe takiego rozwiązania, w którym konsekwencje dokonania przez organ błędnej oceny przedłożonej przez powoda dokumentacji miałyby obciążać powoda. Organy państwa, sprawując władzę publiczną, muszą działać profesjonalnie i zgodnie z prawem, gdyż obywatel kieruje się zaufaniem do państwa. Jest to odpowiedzialność wynikająca ze sprawowania władzy publicznej. Skoro realizacja procesu budowlanego jest uzależniona od uzyskania pozwolenia na budowę (o czym mowa w art. 28 ustawy Prawo budowlane), obywatel musi poddać się władzy państwa w tym zakresie.

Nadto warto zauważyć, że powód nie wprowadził organu celowo w błąd ani nie zataił informacji. Nie sposób przychylić się do stanowiska pozwanego, iż powód, dysponując ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę, powinien był liczyć się z ryzykiem jej uchylenia przez sąd a zatem rozpoczął budowę na własne ryzyko. Powód nie

mógł rozpocząć budowy bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Inwestycja była prawidłowo realizowana przez powoda w oparciu o wydane w formie decyzji ostatecznej pozwolenie na budowę. Nie wstrzymano wykonania tej decyzji pomimo zgłaszanych wniosków w tym przedmiocie. Powód miał zatem prawo działać kierując się zaufaniem do organów państwa i trwałości decyzji wydawanych przez jego organy (art. 8 i art. 16 k.p.a.) oraz w usprawiedliwionym przekonaniu, że rozpoczynając budowę działa legalnie. W chwili wydania wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny budynek był już faktycznie ukończony. Roboty wykonano kompletnie i prawidłowo a powód złożył wniosek o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie w terminie, który umożliwiał jego uzyskanie przed datą wynikającą z umowy. Z powyższych względów nie sposób uznać przyczynienia się powoda do szkody.

Powód nie przyczynił się do powstania szkody w ten sposób, że nie wystąpił z wnioskiem o przedłużenie terminu do złożenia wniosku o płatność ponad 30 czerwca 2015 r. Przedłużenie tego terminu musiałyby nastąpić do dnia zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego, ponieważ dopiero wówczas prawomocnie rozstrzygnięto o wadliwości decyzji administracyjnej. Tymczasem, Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok w sprawie w dniu 25 kwietnia 2017 r. W tym czasie powód nie miał już możliwości przedłużenia terminu do rozliczenia umowy, gdyż program operacyjny, w ramach którego udzielono dofinansowania, został zamknięty a decyzją Marszałka Województwa (...) nr (...) z dnia 24 lutego 2017 r. zobowiązano powoda do zwrotu środków.

Należy zauważyć, że operacja była realizowana w ramach Programu Operacyjnego „(...)” finansowanego z Europejskiego Funduszu Rybackiego. Program Operacyjny stanowił załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie Programu Operacyjnego „(...)” (M.P. Nr (...), poz. (...)). Podstawę prawną do jego ogłoszenia stanowił art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. Nr 72, poz. 619). Zgodnie z art. 1 pkt 1) tej ustawy określa ona zadania oraz właściwość organów w zakresie wspierania zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem środków finansowych pochodzących z Europejskiego Funduszu Rybackiego określonym w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz. Urz. UE L 223 z 15.08.2006, str. 1) oraz w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 498/2007 z dnia 26 marca 2007 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz. Urz. UE L 120 z 10.05.2007, str. 1). Art. 18 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 stanowił, że program operacyjny obejmuje okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. Z art. 55 ust. 1 tego rozporządzenia wynika zaś, że wydatki kwalifikują się do uzyskania wsparcia z EFR, jeśli zostały faktycznie poniesione przez beneficjentów pomiędzy datą przedłożenia Komisji programu operacyjnego lub dniem 1 stycznia 2007 r. – zależnie od tego, która data przypada wcześniej – a dniem 31 grudnia 2015 r. Zgodnie zaś z art. 86 ust. 1 lit. a) rozporządzenia warunkiem dokonania płatności salda przez Komisję po zamknięciu programu operacyjnego było otrzymanie od państwa członkowskiego do dnia 31 marca 2017 r. wniosku o płatność zawierającego m.in. wniosek o płatność salda oraz deklarację wydatków a także sprawozdanie końcowe z realizacji programu operacyjnego. Przedłużenie terminu realizacji operacji powoda ponad 31 grudnia 2015 r. byłoby w takim układzie niemożliwe, ponieważ oznaczałoby niemożność rozliczenia operacji w ramach Programu Operacyjnego, co wiązałoby się z ryzykiem utraty środków z Funduszu.

A zatem, w kontekście będącego ciągle w toku nie tylko w dniu 31 grudnia 2015 r., ale i w dniu 31 marca 2017 r., postępowania sądownoadministracyjnego, niemożliwym było uniknięcie szkody przez powoda poprzez wystąpienie z wnioskiem o przedłużenie terminu do złożenia wniosku o płatność. Zmiana terminu w granicach uzasadnionych rozporządzeniem Rady (WE) nr 1198/2006 nie mogłaby doprowadzić do uniknięcia szkody. Zwłaszcza, jeśli zważyć, że nie tylko do 31 grudnia 2015 r. i nie tylko do 31 marca 2017 r., ale i do dnia wydania wyroku w sprawie powód nie uzyskał decyzji, która zgodnie z umową o dofinansowanie warunkowała uzyskanie pomocy.

W świetle powyższego, Sąd uznał, że wszystkie przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego są spełnione a zatem powództwo zasługuje na uwzględnienie.

W konsekwencji, sąd w pkt I wyroku orzekł zgodnie z żądaniem powoda – na mocy art. 417 § 1 k.c. i art. 417[1] § 2 zd. 1 k.c. O odsetkach orzeczono na podstawie art. 481 k.c. zgodnie z treścią żądania wyrażonego w piśmie procesowym

z dnia 19 sierpnia 2019 r., uwzględniając treść wezwań z dnia 30 stycznia 2019 r. oraz z dnia 16 sierpnia 2019 r., kierowanych przez powoda do pozwanego, w którym określono termin do zapłaty odszkodowania w kwocie 94.000 zł do dnia 11 lutego 2019 r. a następnie w kwocie 100.000 zł w dniu 16 sierpnia 2019 r. Sąd uznał, że w tej sytuacji strona pozwana opóźniła się ze świadczeniem od dni następujących, tj. odnośnie kwoty 94.000 zł od dnia 12 lutego 2019 r. oraz odnośnie kwoty 100.000 zł od dnia 17 sierpnia 2019 r., które to daty przyjęto za daty początkowe naliczania odsetek ustawowych za opóźnienie.

O kosztach procesu orzeczono w pkt II wyroku na mocy art. 98 § 1 i 3 k.p.c. oraz art. 99 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c., zgodnie z regułą odpowiedzialności za wynik postępowania, w myśl której koszty te ponosi strona przegrywająca sprawę. Sąd obciążył nimi zatem w całości pozwanego. Zasądzona kwota obejmowała opłatę od pozwu w kwocie 4.700 zł oraz wynagrodzenie pełnomocnika powoda w kwocie 5.400 zł, ustalone w stawce minimalnej na podstawie § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265), powiększone o koszt opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł.

Sąd nie uwzględnił wniosku powoda o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w wysokości dwukrotności stawki minimalnej, albowiem w niniejszej sprawie nie zaistniała żadna z podstaw wskazanych w § 15 ust. 3 pkt 1-4 w/w rozporządzenia, uzasadniająca ustalenie wynagrodzenia pełnomocnika powoda w wysokości przewyższającej stawkę minimalną.

sędzia Paweł Bańczyk