

Sygn. akt *I ACa 1157/16*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 marca 2017 r.

**Sąd Apelacyjny w Poznaniu I Wydział Cywilny**

w składzie:

Przewodniczący: SSA Jerzy Geisler

Sędziowie: SA Piotr Górecki /spr./

SO del. Ryszard Marchwicki

Protokolant: st. sekr. sądowy Ewa Gadomska

po rozpoznaniu w dniu 9 marca 2017 r. w Poznaniu

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) *sp. z o.o. w G.*

przeciwko **Skarbowi Państwa - Prezesowi Wojewódzkiego (...) w P.**

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu

z dnia 12 maja 2016 r. sygn. akt I C 3036/14

1. **oddala apelację,**

2. **zasądza od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa 10.800 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.**

Piotr Górecki Jerzy Geisler Ryszard Marchwicki

--	--	--

Sygn. akt I ACa 1157/16

## UZASADNIENIE

Powódka (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w G. wniosła ostatecznie przeciwko pozwanemu Skarbowi Państwa - Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. zasądzenie kwoty 4.380.564,68 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia doręczenia pozwu do dnia zapłaty oraz zasądzenia od pozwanego na rzecz powódki kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uzasadniając swoje stanowisko powódka podała, że dochodzi odszkodowania za szkodę powstałą na skutek wydania przez WSA w (...) w dniu 12 października 2011 r. wyroku uchylającego decyzję Wojewody (...) z dnia 2 czerwca

2011 r. w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Wyrok WSA zawierał rozstrzygnięcie, zgodnie z którym decyzja ta nie mogła być wykonana co uniemożliwiło realizację zamierzeń biznesowych powódki, do momentu ostatecznego uchylecia wyroku WSA wyrokiem NSA z dnia 3 września 2013 r.

W toku procesu pismami z dnia 26 lutego 2015 r., 23 września 2015 r. oraz z dnia 26 lutego 2016 r. powódka rozszerzyła powództwo odpowiednio do kwoty 4.482.370,61 zł, 4.833.543,61 zł i ostatecznie do kwoty 5.195.439,59 zł.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa oraz zasądzenie od powódki kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Pozwany zakwestionował, jakoby powódka wykazała spełnienie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Argumentował przy tym, że art. 417 k.c. nie mógł stanowić podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa, bowiem nieprawomocny wyrok bądź nieostateczna decyzja nie mieszczą się w zakresie niezgodnych z prawem działań lub zaniechań przy wykonywaniu władzy publicznej. Nadto pozwany podniósł zarzut przedawnienia rozszerzonego roszczenia w oparciu o art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c., albowiem powódka o szkodzie dowiedziała się w dniu wydania wyroku przez WSA w(...) tj. w dniu 12 października 2011 r., i nic nie stało na przeszkodzie, aby całość roszczenia - także w zakresie kwoty roszczenia rozszerzonego w piśmie z dnia 26 lutego 2015 r. - zostało zgłoszone już w pozwie.

Wyrokiem z dnia 12 maja 2016 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu powództwo oddalił i orzekł o kosztach postępowania (sygn. akt IC 3036/14).

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne.

Powódka jest spółką deweloperską działającą na (...) rynku nieruchomości. W dniu 1 września 2010 r. wystąpiła do Prezydenta Miasta P. z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z drogą dojazdową i infrastrukturą techniczną na terenie nieruchomości przy ul. ks. (...) w P., a nieruchomość, na której miał powstać budynek obejmowała działki o numerach (...) arkusze (...), obręb C.. Prezydent Miasta P. decyzją z dnia 6 grudnia 2010 r. odmówił zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę, co motywował koniecznością zwrócenia się do (...) Dyrektora Ochrony Środowiska o uzyskanie odpowiedniego odstępstwa ze względu na fakt występowania w pobliżu planowanej inwestycji siedliska płazów prawnie chronionych. Od powyższego odwołanie złożyła powódka\* w wyniku czego decyzją z dnia 28 stycznia 2011 r. Wojewoda (...) uchylił zaskarżoną decyzję.

W dniu 7 kwietnia 2011 r. Prezydent Miasta P. ponownie wydał decyzję odmawiającą udzielenia pozwolenia na budowę\* od której to odwołanie w dniu 18 kwietnia 2011 r. wniósł inwestor.

W dniu 2 czerwca 2011 r. Wojewoda (...) wydał decyzję nr (...) (...)-(...) którą uchylił zaskarżoną decyzję Prezydenta Miasta P. i orzekł o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz o udzieleniu pozwolenia na budowę, a w jej uzasadnieniu wskazał, że inwestor złożył wszelkie niezbędne dokumenty i spełnił wymogi formalne określone w art. 33 ust. 1 \* 2 i 4, art. 34 ust. 1, 2 i 3 \* art. 35 ust 1 Prawa budowlanego\* w związku z czym nie można odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. W decyzji tej wskazano\* że jest ona ostateczna oraz pouczone, że decyzja ta jest zaskarżalna w terminie 30 dni od doręczenia decyzji skarżącemu. Decyzja ta została zaskarżona przez Spółdzielnię Mieszkaniową „Osiedle (...)” w P.. W związku ze skargą Spółdzielni (...) w dniu 12 października 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. (dalej: WSA w Poznaniu) wyrokiem w sprawie (...) SA (...) uchylił decyzję Wojewody (...) oraz orzekł, że decyzja ta nie może zostać wykonana.

Wyrokiem z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie o sygnaturze II OSK 118/12 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok WSA w Poznaniu i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Poznaniu. Po ponownym rozpoznaniu sprawy WSA w (...) wyrokiem z dnia 22 listopada 2012 r. oddalił skargę Spółdzielni (...) „Osiedle (...)” a wyrok ten został utrzymany w mocy przez NSA wyrokiem z dnia 3 września 2013 r. Wyrok ten został w dniu 2 grudnia 2013 r. doręczony powodowi.

W wyroku z dnia 24 sierpnia 2012 r. NSA wskazał, że w niniejszej sprawie nie dostrzegł okoliczności mogących wskazywać na nieważność postępowania sądowno-administracyjnego, stwierdził jednak szereg uchybień, których dopuścił się Wojewódzki Sąd Administracyjny w P., m.in. poprzez opieranie się na własnych ustaleniach stanu faktycznego i własnych ocenach zagrożenia środowiska, wchodzenie w rolę biegłego, co wykraczało poza kompetencje wyspecjalizowanych organów w zakresie ochrony środowiska. NSA zauważył, że zarzuty kasacyjne były uzasadnione, gdyż ustalenia poczynione przez WSA w (...) były całkowicie dowolne i przekraczające zakres kognicji sądu administracyjnego.

Po wydaniu przez Wojewodę (...) decyzji z dnia 2 czerwca 2011 r. i po przeprowadzeniu analizy opłacalności przedsięwzięcia powódka rozpoczęła prace budowlane, a z uwagi na fakt, że nie dysponowała środkami finansowymi umożliwiającymi sfinansowanie inwestycji w całości we własnym zakresie, wystąpiła do banku (...) S.A. Oddział w P. o przyznanie kredytu inwestorskiego na kwotę 8.000.000 zł. Zgodnie z analizą opłacalności inwestycji powódka miała uzyskać na jej realizacji ok. 2.512.638,94 zł. W celu przygotowania się do rozpoczęcia inwestycji i zaplanowała działania marketingowe (m.in. udział w targach mieszkaniowych, linki sponsorowane, reklama na portalach internetowych). Według pierwotnego planu inwestycja ta miała zostać zakończona w drugiej połowie 2012 r., a środki pochodzące ze sprzedaży nowo pobudowanych mieszkań miały być przeznaczone na finansowanie kolejnych projektów budowlanych.

Po wydaniu w dniu 12 października 2011 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. wyroku uchylającego decyzję Wojewody (...) dotyczącą pozwolenia na budowę wraz z orzeczeniem, że decyzja ta nie może zostać wykonana, powódka przerwała prace przy realizacji inwestycji oraz podjęła działania mające na celu zabezpieczenie placu budowy na czas dalszego postępowania sądowno-administracyjnego. Działania te polegały m.in. na wywozie zaplecza budowy, demontażu i wywozie żurawia, odsprzedaniu stali prętowej, która została zakupiona w celu prowadzenia inwestycji, ochronie obiektów, dostarczaniu energii eklektycznej i zakupu paliwa do agregatów prądotwórczych. Powódka poniosła też koszty związane z prowadzeniem działań marketingowych (stoisko na targach mieszkaniowych, ulotki, strona internetowa, reklamy) korzystała z pomocy profesjonalnej kancelarii prawnej, która za reprezentowanie jej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym pobrała wynagrodzenie w wysokości 115.000 zł netto. Nadto powódka poniosła koszty opinii biegłego, którą przedstawiła w postępowaniu przed NSA oraz straciła opłatę przygotowawczą w związku z wycofaniem wniosku o kredyt w kwocie 8.000 zł. Powódka, by nie stracić swojej płynności finansowej została dofinansowana przez współników kwotą 1.680.000 zł.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy przez WSA w (...) który wyrokiem z dnia 22 listopada 2012 r. oddalił skargę Spółdzielni Mieszkaniowej „Osiedle (...)”, po utrzymaniu w mocy tego orzeczenia wyrokiem NSA z dnia 3 września 2013 r. powódka przystąpiła do działań mających na celu ponowne rozpoczęcie inwestycji. Z dokonanych przez nią ustaleń i możliwości finansowych najkorzystniejszym terminem wznowienia budowy był maj 2014 r. i właśnie wtedy wznowiono budowę. Z uwagi na fakt, że termin ukończenia inwestycji pierwotnie planowany był na 2012 r., a do jej sfinalizowania ostatecznie doszło w 2015 r. powódka z tytułu sprzedaży mieszkań osiągnie niższe ceny, niż wcześniej. Powódka musiała też powtórzyć działania marketingowe, które zostały wstrzymane wraz z wydaniem wyroku WSA w (...) Poniosła przy tym koszty wyższego kredytu na sfinansowanie inwestycji oraz zmuszona była zawrzeć kolejną umowę kredytu na sfinansowanie innej budowy, która pierwotnie miała być sfinansowana ze środków pozyskanych ze sprzedaży lokali inwestycji, w stosunku do której toczyło się postępowanie.

W ocenie Sądu Okręgowego w Poznaniu zarzut przedawnienia nie był zasadny, bowiem powódka wystąpiła z roszczeniem przed upływem trzyletniego terminu przedawnienia i mogła skutecznie w toku procesu modyfikować pierwotne roszczenia. Niemniej jednak powództwo podlegało oddaleniu, bowiem brak było podstaw do jego uwzględnienia w oparciu o przepis z art. 417 § 1 k.c. Jedną z przesłanek odpowiedzialności na podstawie przywołanego przepisu stanowi bezprawność działania a nie sposób było przyjąć, że każde wadliwe orzeczenie sądu jest działaniem bezprawnym. Skarb Państwa może ponosić odpowiedzialność deliktową tylko w sytuacji, gdy sąd w swoim orzeczeniu naruszył prawo w sposób oczywisty, co w niniejszej sprawie nie nastąpiło.

Apelację od tego wyroku wniosła powodowa spółka, która podniosła następujące zarzuty:

1) naruszenie art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez:

„a) jego błędną wykładnię wyrażającą się w przyjęciu, że na gruncie tego przepisu podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej może stanowić jedynie zachowanie, którego niezgodność z prawem ma charakter kwalifikowany - oczywisty,

b) jego błędną wykładnię wyrażającą się w przyjęciu, że na gruncie tego przepisu wyrokowi sądowemu, uchylonemu następnie przez sąd drugiej instancji z uwagi na jednoczesne: (i) zastosowanie przepisów prawa materialnego, które w ogóle nie powinny mieć zastosowania w sprawie; (ii) zignorowanie ustaleń poczynionych w postępowaniu przez organy specjalistyczne; ( (...)) przejęcie roli biegłego i wkroczenie w rolę wyspecjalizowanych organów; (iv) wykroczenie poza ustawowe uprawnienia; (v) poczynienie ustaleń faktycznych w sposób całkowicie dowolny i przekraczający zakres kognicji sądu administracyjnego; (vi) przyjęcie za własne stanowiska jednej ze stron nieopartego żadnymi dowodami, opartego wyłącznie na przypuszczeniach i przewidywaniach; (vii) całkowite zignorowanie materiału dowodowego; (viii) działanie budzące uzasadnione wątpliwości sądu drugiej instancji, co do bezstronności i obiektywizmu sądu pierwszej instancji, nie można przypisać cechy niezgodności z prawem w rozumieniu tego przepisu,”

2) naruszenie przepisu postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a to art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, „poprzez jego niezastosowanie, prowadzące do podjęcia przez Sąd Okręgowy polemiki z Wyrokiem NSA w zakresie charakteru niezgodności z prawem uchylonego Wyroku WSA i wyrażenia przez Sąd Okręgowy zapatrywań jawnie sprzecznych z wiążącą oceną dokonaną w Wyroku NSA”,

3) naruszenie przepisu postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a to art. 233 § 1 k.p.c. „poprzez wywiedzenie z uzasadnienia Wyroku NSA, że Naczelny Sąd Administracyjny nie przypisał Wyrokowi WSA rażącego i oczywistego naruszenia prawa (.»”.

4) naruszenie przepisu art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku - prawo budowlane oraz przepisów postępowania, a to artykułu 16 § 1 k.p.a. „poprzez jego niezastosowanie oraz artykułu 130 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, wyrażające się w przyjęciu, że strona, która uzyskała ostateczną decyzję w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na budowę powinna wstrzymać się z wykonaniem tej decyzji do upływu terminu jej zaskarżenia przed sądem administracyjnym, a nawet do czasu finalnego rozstrzygnięcia sądu administracyjnego w przedmiocie skargi na taką decyzję”,

5) naruszenie przepisów z art. 361 § 1 w zw. z art. 415 k.c. „poprzez ich błędną wykładnię oraz artykułu 362 Kodeksu cywilnego poprzez jego niezastosowanie, prowadzące do przyjęcia, że zachowanie poszkodowanego polegające na zgodnym z prawem zainicjowaniu procesu budowlanego (w oparciu o ostateczną i decyzję w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na budowę), może być uznane za działanie na własne ryzyko będące wyłączną przyczyną szkody (..

6) „sprzeczność istotnych ustaleń faktycznych z treścią zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, polegającą na tym, że Sąd Okręgowy przyjął, iż „Wskazać należy, że z dokumentacji związanej ze staraniem się o pozwolenie na budowę (w tym uzasadnień organów administracyjnych) wynika, że inwestor, przed otrzymaniem ostatecznej, satysfakcjonującej go decyzji napotykał szereg trudności - Prezydent Miasta P., aż dwukrotnie wydał decyzje (6 grudnia 2010 roku oraz 7 kwietnia 2011 roku), w których odmówił zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę (...)”,

7) naruszenie przepisu postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a to art. 233 § 1 k.p.c., „poprzez wywiedzenie z przesłuchania w charakterze strony A. B. wniosku, że fakt, iż po poniesieniu przez (...) szkody na skutek

niezgodnego z prawem Wyroku WSA obecnie Powód stara się nie podejmować prac budowlanych przed sądowym rozstrzygnięciem wszelkich związanych z nowymi inwestycjami sporów (...).

W oparciu o powyższe zarzuty, autor apelacji wniósł o:

- 1) zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa w całości a „w przypadku zaś nieuwzględnienia powyższego wniosku”,
- 2) uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.
- 3) zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Nadto skarżący wniósł w trybie art. 380 k.p.c. przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości oraz rynku jak i biegłego z zakresu budownictwa na wskazane bliżej w odwołaniu okoliczności.

Pozwany wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie na jego rzecz od powódki kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wg norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie, Sąd drugiej instancji w pełni podziela ustalenia faktyczne sądu I instancji, jak i przywołaną przez ten sąd argumentację prawną.

Wypada zatem w tym miejscu odnieść się do zarzutów odwoławczych.

Nie można podzielić poglądu zaprezentowanego w apelacji co do naruszenia art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Na wstępie trzeba przypomnieć, że Kodeks cywilny w obecnym brzmieniu reguluje tylko problematykę odpowiedzialności Skarbu Państwa za sądowe orzeczenia prawomocne (art. 417 § 2 k.c.). Takie szczególne uregulowanie kodeksu cywilnego stały się podstawą zgłaszanych w doktrynie, a podzielanych także w orzecznictwie wątpliwości, czy obowiązujący porządek prawny dopuszcza w ogóle odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za nieprawomocne orzeczenia sądowe. Wyróżnić w tym przedmiocie wypada trzy stanowiska.

Pierwsza, stosunkowo nieliczna, grupa autorów zakłada, powołując się na treść art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., przyjmuje, że prawo polskie nie przewiduje w ogóle odpowiedzialności za nieprawomocne orzeczenia sądowe. Na poparcie powyższej tezy przywołuje się art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. także wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego zawartą w uzasadnieniu wyroku z 4 grudnia 2001 r. SK 18/00 ( (...) Zb. Urz. 2001, nr 8, poz. 256), że „Należy jednocześnie podkreślić, że ustalenie się w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego nowego stanu prawnego w analizowanej dziedzinie odpowiedzialności Skarbu Państwa nie może być rozumiane jako stworzenie podstawy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia lub decyzji, które podlegają kontroli instancyjnej lub sądowej” (zob. m. in.: E. Bagińska, Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej, Warszawa 2006, s. 167-213; M. Adamczyk, Prejudycjalne ustalenie bezprawności aktów władzy publicznej - art. 417<sup>1</sup> k.c., PPP 2007/4/46; 46; Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z 19 listopada 2004, V CK 250/04, OSP 2005/98/427).

Druga grupa autorów dostrzega co prawda, możliwość ponoszenia przez Skarb Państwa odpowiedzialności także za szkody wyrządzone wydaniem orzeczenia nieprawomocnego, lecz w gruncie rzeczy ogranicza ją tylko do tych nieprawomocnych orzeczeń, które według procedury cywilnej podlegają natychmiastowemu wykonaniu w drodze egzekucji (m. in.: M. Safian, Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r), Warszawa 2004, s. 20-25; J.J. Skoczylas, Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej, Warszawa 2006, s. 122 i nast; G. Bieniek, (w:) Komentarz do k.c. Księga trzecia, Zobowiązania, Warszawa 2007, s. 284-288).

Trzeci pogląd zakłada odpowiedzialność Skarbu Państwa w zasadzie za każde niezgodne z prawem nieprawomocne orzeczenie, jeżeli tylko na skutek jego wydania została wyrządzona innemu podmiotowi szkoda. Podstawa tej

odpowiedzialności upatrywana jest w art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (por.: I. Karasek, Komentarz do ustawy z dnia 17 czerwca 2004 o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, LEX 2004; R. Trzaskowski, Odpowiedzialność za nieostateczną decyzją podatkową, *Palestra* 2007, nr 5-6, s. 282; J. M. Kondek, Glosa do uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2006 r., *Palestra* 2008, nr 1-2, s. 309; K. Kaczmarczyk, M. Pawlik, Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa - wynagrodzenie doradcy podatkowego jako element szkody, *Przegląd Podatkowy* 2006, nr 4, s. 5 i nast; B. Łojewski, Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone nieprawomocnym orzeczeniem sądu cywilnego, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 3161, Wrocław 2009, s. 312 i nast.; wyrok Sądu Najwyższego z 6 lutego 2002 r., V CKN 1248/00, OSP 2003, nr 9, poz. 128; uchwała Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z dnia 26 kwietnia 2006 r. III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 194).

Jest rzeczą oczywistą, że w przypadku przyjęcia za uzasadnione pierwsze dwa poglądy, roszczenia powodowej spółki nie zasługiwałyby na uwzględnienie. Jednakże biorąc pod uwagę nawet trzeci z poglądów to i tale roszczenia powodowej spółki nie mogło być uwzględnienie. Trzeba bowiem w tym przypadku doprecyzować, że nie ma podstaw do przyjęcia stanowiska, iż każde bez wyjątku orzeczenie lub decyzja uchylona w toku instancji może być uznana w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP za niezgodną z prawem i tym samym rodzic odpowiedzialność odszkodowawczą (tak też: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 2006 r., IV CSK 109/05, LEX nr 189877). Należy bowiem podzielić pogląd Trybunału Konstytucyjnego zawarty w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. (SK 18/00), że ustalony w tym wyroku nowy stan prawny w dziedzinie odpowiedzialności Skarbu Państwa - zarówno w warstwie konstytucyjnej (utrata mocy obowiązującej art. 418 k.c.), jak i w warstwie interpretacyjnej (nadanie nowego znaczenia art. 417 § 1 k.c.) - nie może być rozumiane jako stworzenie podstawy prawnej do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia lub decyzji, które podlegają kontroli instancyjnej lub sądowej. W orzecznictwie przyjmuje się, że Państwo może ponieść odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną orzeczeniem sądowym tylko wtedy, gdy sąd naruszył prawo w sposób oczywisty, a zatem gdy naruszenie jest widoczne bez potrzeby głębszej analizy prawniczej, a naruszony przepis był jasny i precyzyjny w swej treści (por. m. in.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2008 r., I CNP 72/08, LEX 484692). Nie powinno też ulegać większej wątpliwości, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną wydaniem orzeczenia sądowego nieprawomocnego, nie może być dalej idąca, a aniżeli w związku z wydaniem orzeczenia prawomocnego niezgodnego z prawem (art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c.). Pojęcie orzeczenia niezgodnego z prawem stało się przedmiotem wykładni w piśmiennictwie i licznych rozstrzygnięciach Sądu Najwyższego. Ukształtowane w tej drodze rozumienie powyższego terminu - pojmowanego jako orzeczenie, które jest sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo które zostało wydane w wyniku rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, a naruszenie to jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawniczej - uwzględnia konieczność poszanowania istoty władzy sądowniczej, opartej na niezawisłości sędziowskiej, zapewniającej orzekanie w sposób bezstronny, zależny nie tylko od obowiązujących ustaw, ale także od „głosu sumienia” sędziego oraz jego swobody w ocenie prawa i faktów stanowiących podłoże sporu (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 lutego 2007 r., I CNP 71/06, Lex nr 282070, a wcześniej w wyroku z dnia 4 stycznia 2007 r., V CNP 132/06, Biuletyn SN 2007, nr 4-5. 14, w wyroku z dnia 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 35 i z dnia 31 marca 2006 r., IV CNP 25/05, OSNC 2007, nr 1, poz. 17). Wyinterpretowane w ten sposób specyficzne rozumienie bezprawności jest rozwinięciem myśli Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonej w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. (SK 18/00, (...) Zb. Urz. 2001, nr 8, poz. 256) w stwierdzeniu, że stan prawny wynikający z wykładni art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany jako stworzenie podstawy prawnej do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia sądowego. Podobne rozumienie bezprawności przyjął w orzeczeniu z dnia 30 września 2003 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Gerhard Kobler v. R. Ó. (C-224/01, (...) -9C/I- (...)), w której skarga dotyczyła odpowiedzialności państwa za szkodę wyrządzoną przez władzę sądową. Trybunał wskazał na szczególne funkcje wypełniane w państwie przez sądy oraz odwołał się do zasady pewności prawa, uznając, że państwo może ponieść odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną orzeczeniem sądowym tylko wtedy, gdy sąd naruszył prawo w sposób oczywisty, a zatem gdy naruszenie jest widoczne bez potrzeby głębszej analizy prawniczej, a naruszony przepis był jasny i precyzyjny w swej treści. W

przypadku wykonywania władzy dyskrejonalnej niezbędny jest bowiem pewien margines błędu, którego popełnienie nie może rodzić odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Zgodnie z postanowieniami art. 417 § 1 k.c., za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. W świetle treści przywołanego przepisu do przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem nieprawomocnym orzeczeniem sądu należy zaliczyć: 1) wydanie przez sąd orzeczenia nieprawomocnego wyeliminowanego następnie z obrotu prawnego na skutek środka zaskarżenia, 2) niezgodność nieprawomocnego orzeczenia sądu z prawem, 3) wystąpienie szkody, 4) adekwatny związek przyczynowy pomiędzy wystąpieniem szkody a wydaniem nieprawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, wyeliminowanego następnie z obrotu prawnego.

Podzielić wypada pogląd sądu I instancji, że wyrok WSA (...) w dniu 12 października 2011 r. uchylającego decyzję Wojewody (...) z dnia 2 czerwca 2011 r., pomimo, że następnie został uchylony przez NSA, nie może być oceniany jako niezgodny z prawem w rozumieniu jaki wcześniej został przedstawiony. Uchylając decyzję Wojewody (...) z dnia 2 czerwca 2011 r., WSA w Poznaniu w pkt 2 stwierdził, iż zaskarżona decyzja nie może być wykonana i także to rozstrzygnięcie nie może być uznane za niezgodne z prawem. Podstawą prawną takiego rozstrzygnięcia był art. 152 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Lektura uzasadnienia wyroku NSA z dnia 24 sierpnia 2012 r., uchylającego wyrok WSA z 12 października 2011 r, pozwala na generalne stwierdzenie, że NSA zarzucił sądowi administracyjnemu pierwszej instancji szereg uchybień o charakterze procesowym, w szczególności co do oceny dowodów. NSA nie dostrzegł przy tym podstaw do stwierdzenia nieważności postępowania. NSA stwierdził szereg uchybień, których dopuścił się Wojewódzki Sąd Administracyjny w P., m.in. poprzez opieranie się na własnych ustaleniach stanu faktycznego i własnych ocenach zagrożenia środowiska, poprzez wchodzenie w rolę biegłego, co wykraczało poza kompetencje wyspecjalizowanych organów w ochronie środowiska, poprzez posiłkowanie się opinią dotyczącą oddziaływania inwestycji obejmującej budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z drogą dojazdową i infrastrukturą techniczną w pobliskie tereny zielone, w sytuacji, gdy teren będący przedmiotem analizy biegłego znajdował się w odległości ponad 100 metrów od działki powódki, co powodowało, że opinia ta nie powinna być dowodem w sprawie. NSA podniósł przy tym, że zarzuty kasacyjne były uzasadnione, gdyż ustalenia poczynione przez WSA w Poznaniu były całkowicie dowolne i przekraczające zakres kognicji sądu administracyjnego. Zasadnie sąd I instancji przyjął, że WSA w Poznaniu przekroczył wprawdzie swoje kompetencje w zakresie oceny dowodów, jednakże nie były to uchybienia tego rodzaju, które stanowiłyby podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Szczegółowo do poszczególnych uchybień wytkniętych przez NSA odniósł się sąd I instancji i nie ma potrzeby w tym miejscu bliżej kwestii tych raz jeszcze omawiać. Nie ulega jednak żadnej wątpliwości, że naruszenia prawa wytknięte przez NSA nie mogły być dostrzeżone bez potrzeby głębszej analizy prawniczej, której dokonał właśnie Naczelny Sąd Administracyjny.

Nie był zatem zasadny zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Wbrew sugestii autora apelacji, sąd I instancji nie dokonał „błędnej wykładni” art. 417 § 1 k.c. przyjmując, że podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa może stanowić tylko takie orzeczenie, które jest niezgodne z prawem w sposób oczywisty. Racje miał więc sąd I instancji przyjmując, że nie została spełniona pierwsza z trzech obligatoryjnych przesłanek odszkodowawczych wynikających z art. 417 k.c.

Nie był trafny zarzut naruszenia art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi „poprzez jego niezastosowanie, prowadzące do podjęcia przez Sąd Okręgowy polemiki z Wyrokiem NSA w zakresie charakteru niezgodności z prawem uchylonego Wyroku WSA Z art. 170 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika, że „Orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby”. Na gruncie art. 417 § 1 k.c. ustawodawca nie przewidział żadnego szczególnego prejudycjalnego trybu stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczeń nieprawomocnych tak jak ma to miejsce w przypadku uregulowania wynikającego z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Takie unormowanie oznacza w istocie pozostawienie ustalenia niezgodności z prawem orzeczenia nieprawomocnego

w kompetencji sądu powszechnemu orzekającego o odszkodowaniu, albowiem ten właśnie sąd jest uprawniony do ustalenia niezgodności z prawem takiego orzeczenia. Sąd cywilny (odszkodowawczy) jest związany - zgodnie z art. 365 § 1 k.p.c. - wyłącznie sentencją orzeczenia. Nie jest natomiast związany motywami rozstrzygnięcia zawartymi w uzasadnieniu wyroku. Badając zatem niezgodność nieprawomocnego orzeczenia sądu z prawem, sąd I instancji miał prawo do swobodnej oceny, czy wytknięte w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 24 sierpnia 2012 r. uchybienia miały charakter rażącego naruszenia prawa i czy w rezultacie można uznać orzeczenie nieprawomocne WSA z 12 października 2011 r. w P. za niezgodne z prawem (bezprawność). Tylko bowiem takie orzeczenie prowadziłoby do uznania odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego Skarbu Państwa (szerzej na ten temat zob.: B. Łojewski, Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone nieprawomocnym orzeczeniem sądu cywilnego, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3161, Wrocław 2009, s. 337-342; uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2003 r. III CZP 34/03, Prok. i Pr.-wkładka 2004/2/30).

Nie zasługiwał na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. „poprzez wywiedzenie z uzasadnienia Wyroku NSA, że Naczelny Sąd Administracyjny nie przypisał Wyrokowi WSA rażącego i oczywistego naruszenia prawa (...)”. Zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów wyrażoną w powołanym wyżej przepisie, sąd ocenia wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania, na podstawie „wszechstronnego rozważenia zebranego materiału”. Nie można podzielić poglądu skarżącego, jakoby sąd I instancji naruszył zasadę swobodnej oceny dowodów i tym samym, aby poczynione ustalenia jak i wniosku były dowolne. Nie ulega żadnej wątpliwości, że NSA w swoim wyroku wytknęła WSA w (...)szereg uchybień. Niemniej jednak - co już wcześniej akcentowano - uchybienia te wiązały się z oceną dowodów i już z tego względu nie można było uznać je za rażące naruszenie prawa i w konsekwencji przypisania orzeczeniu WSA w (...)cech niezgodności z prawem (bezprawność), rodzącej odpowiedzialność odszkodowawczą. Pogląd swój Sąd Okręgowy należycie uzasadnił i nie ma żadnych podstaw, aby zaprezentowany pogląd skutecznie zakwestionować.

Nie mógł odnieść zamierzonego skutku prawnego zarzut naruszenia „przepisu art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku - prawo budowlane oraz przepisów postępowania, a to artykułu 16 § 1 k.p.a., „poprzez jego niezastosowanie oraz artykułu 130 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, wyrażające się w przyjęciu, że strona, która uzyskała ostateczną decyzję w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na budowę powinna wstrzymać się z wykonaniem tej decyzji do upływu terminu jej zaskarżenia przed sądem administracyjnym, a nawet do czasu finalnego rozstrzygnięcia sądu administracyjnego w przedmiocie skargi na taką decyzję”.

Przepis art. 28 Prawa budowlanego reguluje proces rozpoczęcia robót budowlanych stanowiąc m. in., że „Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, (...)”. Z art. 16 § 1 k.p.a. wynika z kolei, że „Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne (...)” i mogą być one zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem Z przepisu art. 130 § 1 k.p.a. wynika, że przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu a niesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji. Nie sposób przyjąć, aby sąd I instancji wskazane przepisy naruszył, skoro kluczowym dla rozstrzygnięcia sprawy była ocena charakteru naruszeń jakie dopuścił się WSA (...)w wyroku z dnia 12 października 2011 r, uchylonym następnie przez NSA.

Z tych samych względów nie mogły odnieść zamierzonego skutku prawnego także i kolejne zarzutu odwoławcze wskazujące na:

- naruszenie przepisów z art. 361 § 1 w zw. z art. 415 k.c. „poprzez ich błędną wykładnię oraz artykułu 362 Kodeksu cywilnego poprzez jego niezastosowanie, prowadzące do przyjęcia, że zachowanie poszkodowanego polegające na zgodnym z prawem zainicjowaniu procesu budowlanego może być uznane za działanie na własne ryzyko będące wyłączną przyczyną szkody (...)”,
- „sprzeczność istotnych ustaleń faktycznych z treścią zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, polegającą na tym, że Sąd Okręgowy przyjął, iż „Wskazać należy, że z dokumentacji związanej ze staraniem się o pozwolenie na budowę (...) wynika, że inwestor, przed otrzymaniem ostatecznej, satysfakcjonującej go



decyzji napotykał szereg trudności” spowodowanych wydaniem przez Prezydenta Miasta P. dwukrotnie decyzji odmawiających zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę.

- naruszeniu przepisu z art. 233 § 1 k.p.c., „poprzez wywiedzenie z przesłuchania w charakterze strony A. B. wniosku, że fakt, iż po poniesieniu przez (...) szkody na skutek niezgodnego z prawem wyroku WSA obecnie powód stara się nie podejmować prac budowlanych przed sądowym rozstrzygnięciem wszelkich związanych z nowymi inwestycjami sporów (...)”.

Dodać jedynie można, że wprawdzie sąd I instancji w końcowej części uzasadnienia wyroku zwrócił m. in. uwagę na to, że rozpoczęcie budowy przed ukończeniem kontroli instancyjnej wydanej decyzji, w tym także podjęcie działań marketingowych, było „swoistego rodzaju ryzykiem inwestorskim” to jednak okoliczność ta nie była istotna dla sprawy. Kluczowym bowiem był charakter uchybień nieprawomocnego orzeczenia WSA (...)

Mając na uwadze powyższe, Sąd Apelacyjny w Poznaniu oddalił apelację jako bezzasadną (art. 385 k.p.c.).

W pkt 2 wyroku sąd zasądził od powódki na rzecz pozwanego kwotę 10.800 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym (art. 98 k.p.c. i § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokatów).

J. G. Ryszard Marchwicki