

*Sygn. akt I C 375/13*

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Olsztyn, dnia 27 października 2014 r.

Sąd Okręgowy w Olsztynie, I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSO Beata Grzybek

Protokolant: sek. sąd. Dagmara Napieraj

po rozpoznaniu w dniu 17 października 2014 r. w Olsztynie

na rozprawie

z powództwa **Gminy Miejskiej G.**

przeciwko **Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...)**

o zapłatę

**I. zasądza od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz powódki Gminy Miejskiej G. kwotę 80.447,21 zł (osiemdziesiąt tysięcy czterysta czterdzieści siedem złotych i dwadzieścia jeden groszy) wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 14 czerwca 2013 r. do dnia zapłaty,**

**II. zasądza od pozwanego na rzecz powódki kwotę 7.623 zł (siedem tysięcy sześćset dwadzieścia trzy złote) tytułem zwrotu kosztów procesu, w tym kwotę 3.600 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego,**

**III. nakazuje ściągnąć od pozwanego na rzecz Skarbu Państwa – Sąd Okręgowy w Olsztynie kwotę (...).384,98 zł tytułem nieuiszczonych wydatków.**

## UZASADNIENIE

**Powodowa Gmina Miejska G.** wniosła o zasądzenie na jej rzecz od pozwanego Skarbu Państwa kwoty 80.447,21 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty. Dodatkowo powódka wniosła o ustalenia na przyszłość odpowiedzialności pozwanego w przypadku ewentualnego dochodzenia przez (...) Sp. z o.o. z siedzibą w S. od powódki odszkodowania z tytułu przerwy w realizacji robót w okresie od 21 lipca 2010 r. do 23 sierpnia 2010 r., przy zadaniu „(...) N. z centrum miasta G.”. Nadto powódka wniosła o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych, z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu swoich żądań powódka podała m.in., że w dniu 27 kwietnia 2010 r. rozpoczęła inwestycję „(...) N. z centrum miasta G.”, przy czym jej podstawą była decyzja o pozwoleniu na budowę wydana przez pozwanego. Jednak w dniu 15 lipca 2010 r. stwierdzono nieważność przedmiotowej decyzji budowlanej z uwagi na naruszenie przez pozwanego przepisów o własności, w skutek czego powódka została pozbawiona możliwości dalszego wykonywania robót budowlanych. Konsekwencją powyższego była m. in. konieczność poniesienia dodatkowych kosztów obciążających wykonawcę, a związanych z przerwaniem robót w postaci dzierżawy szalunków i rusztowań, demobilizacji i ponownej mobilizacji pracowników itp. W tym stanie rzeczy wykonawca robót – firma (...) Sp. z o.o.

w S. zażądała od powódki zapłaty odszkodowania związanego z przerwaniem prac w łącznej wysokości 328.520,30 zł, z tym że powódka uściła na jego rzecz dochodzoną pozwem kwotę 80.477,21 zł.

Zdaniem strony powodowej, nieuprawniony jest podnoszony przez pozwanego zarzut, mający na celu uwolnienie go od odpowiedzialności odszkodowawczej, jako do stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji pozwolenia na budowę nie doszło na skutek niezajomości prawa, lecz z powodu niespójności przepisów ustawy – Prawo budowlane. W ocenie powódki, pozwany ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości i późniejszego stwierdzenia jej nieważności. Jednocześnie powódka podkreśliła, że roszczenie o ustalenie odpowiedzialności pozwanego na przyszłość jest niezbędne, albowiem wykonawca robot budowlanych żąda wyższego odszkodowania niż w wysokości uznanej przez powódkę. W związku z powyższym jest wysoce prawdopodobne, że wykonawca (...) Sp. z o.o. w S. będzie dochodził od powódki w przyszłości pozostałej części odszkodowania, a w przypadku uznania zasadności jego roszczenia, powódka poniesie szkodę w wyższej wysokości. (k. 3-9)

Prawomocnym zarządzeniem z dnia 23 lipca 2014 r. dokonano zwrotu pozwu w części, a mianowicie w zakresie odnoszącym się do żądania ustalenia na przyszłość odpowiedzialności pozwanego (punkt III pozwu). (k. 111)

W odpowiedzi na pozew **pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) w O.**, reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, wniósł o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie na jego rzecz od powódki kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając swoje stanowisko pozwany podniósł m.in., że to powódka złożyła wniosek o wydanie stosownej decyzji do niewłaściwego organu, obejmując w nim wszystkie działki, na których wybudowana miała być inwestycja. Dodatkowo pozwany wskazał, że wydanie przez Wojewodę (...) decyzji o pozwoleniu na budowę w zakresie działek znajdujących się poza obszarem kolejowym, a więc podlegających staroście, nie stanowiło niedbałego wykroczenia poza zakres własnych kompetencji, a wynikało jedynie z niespójności norm zawartych w art. 33 ust. (...) i art. 82 ustawy – Prawo budowlane. Jak podkreślił pozwany, przy wydawaniu spornej decyzji administracyjnej stanął w sytuacji, w której każda z podjętych przez niego decyzji obarczona byłaby błędem, albowiem obowiązujące przepisy nie pozwalały mu na przejęcie całości sprawy do prowadzenia, tj. także w zakresie podlegających staroście działek, nie mógł on też wydzielić z wniosku Gminy części dotyczącej działek położonych poza obszarem kolejowym i przekazać je staroście, a to z uwagi na niepodzielny charakter inwestycji. W rezultacie, wedle stanowiska pozwanego, jego działanie było obciążone pewnym ryzykiem, nie stanowiło ono jednak rażącego naruszenia prawa, a z punktu widzenia interesów powódki było zdecydowanie najkorzystniejsze finansowo. Powódka bowiem musiała uzyskać stosowną decyzję w przedmiocie pozwolenia na budowę w krótkim czasie, gdyż finanse przeznaczone na inwestycję pochodziły ze środków unijnych.

Nadto strona pozwana podnosiła, że po stwierdzeniu nieważności spornej decyzji, Wojewoda (...) - (...) podjął natychmiastowe działania zmierzające do ponownego wydania pozwolenia na budowę, dzięki czemu druga decyzja została wydana już po 17 dniach od daty przerwania robót. W ocenie strony pozwanej nie można mówić o naruszeniu prawa w sytuacji, gdy z uwagi na rozbieżność i nieprecyzyjność przepisów istnieje kilka dopuszczalnych sposobów wykładni przepisów.

Niezależnie od powyższego pozwany zakwestionował wysokość dochodzonego roszczenia tym bardziej, że powódka nie poinformowała go o treści rozmów i warunków negocjacji podjętych z wykonawcą (...) Sp. z o.o. w S.. Tym samym pozwany nie miał żadnego wpływu na treść zawartego Porozumienia, a tym samym na wysokość roszczeń, które powódka zdecydowała się uznać. Nadto powódka nie wykazała, że doszło do poniesienia tychże kosztów, poza tym część z nich jest znacznie zawyżona, w szczególności stawka roboczogodziny określona na kwotę 50,22 zł. (k. 129-135)

**Sąd ustalił, co następuje:**

W dniu 9 listopada 2009 r. do (...) Urzędu Wojewódzkiego w O. wpłynął wniosek powódki o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Decyzją Nr (...) z dnia 8 lutego 2010 r. (znak sprawy: (...)) Wojewoda (...) - (...) zatwierdził projekt budowlany i udzielił inwestorowi, czyli powodowej Gminie Miejskiej G., pozwolenia na budowę kładki nad torami kolejowymi w km (...) linii kolejowej nr (...) B. – G., w miejscowości G., na działkach ewidencyjnych nr (...), obręb ewidencyjny (...) w G..

Już po wydaniu wyżej opisanej decyzji, T. S. wniósł o wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem tej decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę. Jednak decyzją Nr (...) z dnia (...). Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję pozwanego.

( dowód : wniosek o pozwolenie z dnia 9 listopada 2009 r. – k. 136; decyzja Nr (...) – k. 137-140; zeznania świadka I. W. – k. 168 v.-169)

Na podstawie umowy z dnia 30 grudnia 2009 r. zawartej pomiędzy Gminą Miejską G. a Województwem (...), powódka uzyskała dofinansowanie ze środków unijnych na zrealizowanie spornej inwestycji, z tym ustaleniem, że zakończenie jej realizacji nastąpi do dnia 30 września 2011 r.

( dowód : dane zawarte w wystąpieniu pokontrolnym (...) – k. 149-157 v.)

W dniu 14 kwietnia 2010 r., po uprzednim przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, powódka zawarła umowę z konsorcjum firm (...) Sp. z o.o. w (...) S.A. w G., przedmiotem której było wykonanie zadania pod nazwą „Budowa kładki nad ul. (...) i torami – łączącej jezioro N. z centrum miasta G.”. Strony ustaliły, że zakończenie robót nastąpi w terminie 10 miesięcy od dnia zawarcia umowy, zaś wynagrodzenie ryczałtowe brutto za jej wykonanie określono na kwotę 7.878.529,34 zł.

( dowód : umowa z dnia 14 kwietnia 2010 r. wraz z załącznikami i dokumentacją przetargową – k. 210-230 i k. 232-272 v.)

Dnia (...) r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego z urzędu wszczął postępowanie o stwierdzenie nieważności spornej decyzji wydanej przez pozwanego.

W dniu 15 lipca 2010 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził nieważność decyzji Wojewody (...) z dnia 8 lutego 2010 r., uznając, że organ ten naruszył przepisy dotyczące swojej właściwości. Spośród bowiem działek objętych sporną decyzją administracyjną tylko działki nr (...) mają status obszaru kolejowego w rozumieniu art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, pozostałe zaś stanowią własność Gminy Miejskiej G. (działki nr (...)) oraz Powiatu G. (działka nr (...)). W tej sytuacji organem właściwym do wydania decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę dla części inwestycji projektowanej na działkach stanowiących własność Gminy Miejskiej G. oraz Powiatu (...), jest właściwy miejscowo starosta, co oznacza naruszenie przez pozwanego przepisów o właściwości.

Dnia (...) r. inspektor nadzoru budowlanego dokonał w dzienniku budowy stosownej adnotacji o wydaniu wyżej opisanej decyzji stwierdzającej nieważność pozwolenia na budowę, w związku z czym następnego dnia przerwano dalsze prace budowlane, za wyjątkiem robót zabezpieczających oraz niezbędnych badań.

( dowód : decyzja nr (...) z dnia 15 lipca 2010 r. – k. 14-14 v.; wyciąg z dziennika budowy – k. 17-17 v.; pismo wykonawcy z dnia 21 lipca 2010 r. – k. 18)

W dniu (...) r. doszło do zawarcia Porozumienia pomiędzy inwestorem (powódką) a wykonawcą na okoliczność przerwania robót budowlanych w dniu 21 lipca 2010 r. W ramach powyższego powódka zobowiązała się zapłacić za materiały i roboty wykonane do dnia 21 lipca 2010 r., a nadto ponieść dodatkowe koszty związane z przerwaniem robót w postaci ochrony budowy, dzierżawy szalunków i rusztowań oraz demobilizację i ponowną mobilizację pracowników, zaplecza i sprzętu, które zostaną ustalone począwszy od dnia 21 lipca 2010 r.

( dowód : Porozumienie z dnia (...) r. – k. 19-19 v.)

Decyzją nr (...) z dnia 6 sierpnia 2010 r. Wojewoda (...) - (...) w O. zatwierdził projekt budowlany przedłożony przez powódkę i udzielił pozwolenia na budowę kładki nad torami kolejowymi w km (...) linii kolejowej nr (...) B. – G., w miejscowości G., na działkach numer (...), obręb (...) G.. Tego samego dnia pozwany postanowił przekazać wniosek inwestora (powódki) zgodnie z właściwością do Starosty (...), w zakresie działek o numerach (...).

Następnie w dniu (...) r. Starosta (...) zatwierdził wyżej opisany projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę wyżej opisanej kładki na działkach oznaczonych ewidencyjnie (...) zgodnie z przedłożonym przez powódkę projektem budowlanym.

( dowód : decyzja pozwanego z dnia 6 sierpnia 2010 r. – k. 15-15 v.; decyzja nr (...) z dnia (...) r. – k. 16-16 v.)

Wobec powyższego powódka zawiadomiła Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w G. i Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w O., że z dniem 23 sierpnia 2010 r. (...) co działek (...)) zamierza rozpocząć roboty budowlane w oparciu o nowo wydane decyzje o pozwoleniu na budowę.

( dowód : zawiadomienia powódki z dnia (...) r. – k. 20 - 21; dziennik budowy – k. 22)

Powołując się na zawarte Porozumienie, pismem datowanym na dzień (...) r., Wykonawca przedłożył powódce fakturę opiewającą na kwotę 328.520,30 zł z tytułu odszkodowania za przerwę w realizacji robót w okresie od 20 lipca do 23 sierpnia 2010 r.

W odpowiedzi na powyższe, po przeanalizowaniu zestawienia poniesionych przez Wykonawcę kosztów, powódka uznała jego żądania w zakresie kwoty 80.447,21 zł podając, że przyjęta do wyliczeń stawka roboczogodziny w wysokości 50,22 zł obejmuje wszelkie koszty (ogólne i pośrednie, budowy i firmy).

Powódka uiszczyła uznaną kwotę 80.447,21 zł w formie przelewu na rachunek bankowy Wykonawcy w dniu (...) r.

( dowód : pismo Wykonawcy z dnia (...) r. – k. 23; odpowiedź powódki z dnia (...) października 2010 r. – k. 24-24 v.; pismo powódki z dnia (...) r. – k. 25-25 v.; pismo Wykonawcy z dnia 19 października 2010 r. wraz z zestawieniem kosztów – k. 28-105; potwierdzenie przelewu – k. 145)

Pismem z dnia 14 stycznia 2013 r. powódka zwróciła się do pozwanego o zwrot poniesionego dotychczas odszkodowania w wysokości 80.447,21 zł związanego z przerwaniem robót budowlanych z powodu stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody (...) z dnia 8 lutego 2010 r.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie strona pozwana podniosła, że nie widzi podstaw do wypłaty żądanego odszkodowania, gdyż „stwierdzenie nieważności wydanej przez nią decyzji nastąpiło z powodu niespójności przepisów ustawy – Prawo budowlane, nie zaś z powodu niezajomości przepisów prawa” (jego zdaniem brak bezprawności).

( dowód : pismo powódki z dnia 14 stycznia 2013 r. – k. 26-26 v.; odpowiedź pozwanego z dnia 8 lutego 2013 r. – k. 27-27 v.)

W dniu 17 lipca 2013 r. (...) Sp. z o.o. w S. złożył do Sądu Rejonowego w G. wniosek o zawiązanie Gminy Miejskiej w G. do próby ugodowej w sprawie zaległej zapłaty kwoty 708.752,99 zł.

( dowód : wniosek o zawiązanie do próby ugodowej – k. 147- 148 v.)

Wysokość kosztów powstałych w wyniku przerwy w realizacji robót budowlanych przy zadaniu „Budowa kładki nad ulicą (...) oraz torami - łączącej jezioro N. z centrum miasta G.", jaka miała miejsce w okresie od 21 lipca 2010 r. do 23 sierpnia 2010 r., odpowiada kwocie netto 112.803,39 zł. Do przedmiotowych kosztów należy zaliczyć m. in.

wydatki związane z dzierżawą szalunków i rusztowań, z ochroną placu budowy, z demontażem i ponownym montażem barakowozów i obiektów kontenerowych.

( dowód : opinia biegłego z zakresu budownictwa J. B. – k. 196-208 i k. 321 v.-322)

### **Sąd zważył, co następuje:**

Po dokonaniu szczegółowej analizy całego zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego Sąd doszedł do przekonania, że przedmiotowe powództwo zasługiwało na uwzględnienie w całości.

Na wstępie rozważań podkreślenia wymaga, że przedmiotem dochodzonego przez stronę powodową roszczenia było naprawienie szkody, której źródłem powstania było wydanie przez statio fisci pozwanego Skarbu Państwa niezgodnej z prawem decyzji Nr (...) z dnia 8 lutego 2010 r. w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę kładki nad ul. (...) i torami w centrum miasta G.. Zdaniem powódki, gdyby pozwany wydał decyzję w sposób prawidłowy, tj. zgodny z przepisami dotyczącymi właściwości organów administracyjnych, to nie doszłoby do stwierdzenia nieważności tej decyzji przez Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego i w rezultacie do wstrzymania robót budowlanych.

Mając na uwadze sposób sformułowania żądań pozwu, uznać należało, że roszczenie powódki opiera się na podstawie art. 417<sup>((1))</sup> § 2 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. Zgodnie z powołanymi artykułami 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, przy czym 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. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Warunkami koniecznymi ponoszenia odpowiedzialności przez Skarb Państwa na gruncie powołanych przepisów, które to muszą występować kumulatywnie, są: wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, stwierdzenie we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, istnienie szkody w majątku poszkodowanego oraz związek przyczynowy pomiędzy wskazanym orzeczeniem lub decyzją a szkodą.

Z powyższego wynika, że podstawową przesłanką odpowiedzialności na gruncie powołanych przepisów jest wydanie wadliwego aktu indywidualnego – niezgodnego z normami prawnymi, a nie wykonywanie orzeczeń lub decyzji w sposób sprzeczny z prawem. Chodzi więc o przypadki, gdy wadliwy jest akt indywidualny (niezgodny z normami prawnymi) albo bezprawny jest akt normatywny, stanowiący podstawę wydania aktu indywidualnego, przy czym zasadnicze znaczenie ma prawomocność orzeczenia lub ostateczny charakter decyzji.

Przepis art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. określa także konieczność uzyskania w odrębnym postępowaniu prejudykatu, tj. orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem zachowania władzy publicznej. Tak więc podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem wydanie ostatecznej decyzji w postępowaniu administracyjnym będzie wzruszenie tej decyzji w trybie: postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 k.p.a., art. 247 ordynacji podatkowej), postępowania o wznowienie postępowania administracyjnego (art. 145 k.p.a., art. 240 ordynacji podatkowej) albo postępowania sądowo-administracyjnego.

Trzeba przy tym wyraźnie wskazać, iż stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej to co innego niż jej niezgodność z prawem. Zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej może stwierdzić nieważność decyzji także z innych przyczyn niż jej niezgodność z prawem. Określony w powołanym przepisie k.p.a. katalog przyczyn nieważności decyzji administracyjnej jest znacznie szerszy i nie ogranicza się wyłącznie do niezgodności decyzji z prawem. Zatem nie można mówić, że stwierdzenie nieważności decyzji oznacza automatycznie jej niezgodność z prawem. Należy zawsze oprzeć się na rzeczywistej podstawie prawnej, która legła u podstaw uznania konkretnej decyzji administracyjnej za niezgodną z prawem.

Na tle niniejszej sprawy strony były zgodne co do tego, że decyzja pozwanego z dnia 8 lutego 2010 r. stanowiąca pozwolenie na budowę inwestycji prowadzonej przez powódkę została wydana niezgodnie z przepisami dotyczącymi właściwości organów administracyjnej, co zostało jednoznacznie potwierdzone w decyzji nadzorczej stwierdzającej jej nieważność. Niemniej, zdaniem pozwanego Skarbu Państwa, powyższe nie przesądza o powstaniu po jego stronie odpowiedzialności odszkodowawczej, albowiem jego działaniu nie można przypisać bezprawności w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. i art. 417<sup>((1))</sup> § 2 k.c. Podstawą stanowiska strony pozwanej było założenie, że nie można mówić o bezprawności w sytuacji, gdy z uwagi na rozbieżność i nieprecyzyjność przepisów prawa istnieje kilka dopuszczalnych sposobów ich wykładni, jak to miało miejsce w przypadku niespójności norm zawartych w art. 33 ust. 1 i art. 82 ustawy – Prawo budowlane.

Zdaniem Sądu rozpoznającego przedmiotową sprawę, brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do „stopniowania” bezprawności Skarbu Państwa w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. i art. 417<sup>((1))</sup> § 2 k.c. Tym samym Sąd podziela te poglądy orzecznictwa, które stoją na stanowisku, iż przepis art. 417<sup>((1))</sup> § 2 k.c. nie uzależnia powstania obowiązku odszkodowawczego od stwierdzenia, iż ostateczna decyzja zapadła z rażącym naruszeniem prawa. Każda decyzja lub orzeczenie niezgodne z prawem, bez względu na stopień owej niezgodności, jeżeli spowodowały szkodę pozostającą w normalnym związku przyczynowym z naruszeniem prawa, będzie stanowiła źródło roszczenia odszkodowawczego Skarbu Państwa. Wobec powyższego bezprawność, czyli niezgodność z prawem, jako przesłanka deliktowego roszczenia odszkodowawczego nie podlega ocenie pod kątem dyferencjacji skali czy stopnia bezprawności zachowania organu, gdyż stopień naganności naruszenia prawa nie ma wpływu na pozytywne ustalenie odpowiedzialności odszkodowawczej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2012 r., IV CSK 406/11, Lex nr 1169347 i przywołane tam orzecznictwo).

W kontekście powyższego w najnowszym orzecznictwie i judykaturze dominuje pogląd, że odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną wydaniem przez organ władzy publicznej decyzji, nie wymaga kwalifikowanej bezprawności w postaci „rażącego naruszenia prawa”, a ochrona Skarbu Państwa przed ewentualną odpowiedzialnością z tego tytułu możliwa jest w płaszczyźnie oceny występowania adekwatnego związku przyczynowego między zachowaniem organu a szkodą. Niewątpliwie nawet nierażące naruszenie prawa jest bezprawne i może powodować równie znaczną szkodę, co rażące wystąpienie przeciwko prawu. Istotne jest przy tym, że niezgodność decyzji z prawem może być wynikiem oparcia jej na błędnej wykładni przepisów lub na niewłaściwym zastosowaniu prawa.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należało, że podnoszone przez pozwanego argumenty mające świadczyć o braku bezprawności w jego działaniu nie mogły mieć istotnego wpływu na ostateczny wynik sprawy. Niewątpliwie bowiem dla oceny bezprawności działania (zaniechania) organu administracji publicznej, do której doszło na skutek wydania spornej decyzji, bez znaczenia pozostaje kwestia przyczyn zaistnienia takiego stanu rzeczy, a więc w realiach niniejszej sprawy – kwestia rozbieżności interpretacyjnych przepisów o właściwości organów.

Na wyżej dokonaną ocenę nie może mieć wpływu okoliczność, że to sama powódka złożyła wniosek do niewłaściwego organu (w zakresie działek nr (...)), tj. do Wojewody (...) w O., zamiast do Starosty (...). Nie ulega bowiem wątpliwości, że do obowiązków organu administracji publicznej należy przestrzeganie swojej właściwości z urzędu (art. 19 k.p.a.), co oznacza powinność organu przestrzegania przepisów określających właściwość rzeczową i miejscową organu na każdym etapie sprawy i niezależnie od wniosku uczestnika postępowania. Niewątpliwie omawiany przepis ma charakter bezwzględnie obowiązujący, w związku z czym każde jego naruszenie, bez względu na przyczynę podjęcia przez organ decyzji wbrew swojej kompetencji i charakter naruszenia, skutkuje nieważnością rozstrzygnięcia niezależnie od wpływu na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia danej sprawy (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2012 r., (...), Lex nr 1139595; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2008 r., (...), Lex nr 479295).

Podobnie ocenić należało inne podnoszone przez pozwanego okoliczności, w tym kwestię świadomości pracowników statio fisci pozwanego Skarbu Państwa w zakresie istniejących rozbieżności w interpretacji przepisów o właściwości organów. Zdaniem Sądu powyższe okoliczności zmierzały w rzeczywistości do wykazania braku winy pozwanego, co w

przypadku omawianej odpowiedzialności Skarbu Państwa nie ma żadnego znaczenia. Konstruując przepis art. 417<sup>((1))</sup> § 2 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. ustawodawca zrezygnował bowiem z przesłanki zawinionego działania lub zaniechania, poprzestając na przesłance niezgodnego z prawem zachowania organu przy wykonywaniu władzy publicznej. Niemniej Sąd odniesie się do wspomnianych wyżej okoliczności w dalszej części uzasadnienia, a mianowicie w kontekście związku przyczynowo-skutkowego.

Biorąc pod uwagę wszystkie wyżej wskazane okoliczności sprawy, Sąd doszedł do przekonania, że wprawdzie pozwany wydał sporną decyzję administracyjną zgodnie z treścią wniosku powodowej Gminy, niemniej z uwagi na naruszenie przepisów o właściwości rzeczowej jego działanie okazało się być niezgodne z prawem (bezprawne). Jednocześnie nie ulega wątpliwości, także w kontekście bezspornych w tym zakresie stanowisk stron, że doszło do skutecznego stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 8 lutego 2010 r., co oznacza związanie Sądu decyzją Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 15 lipca 2010 r., mającą charakter prejudykatu.

Wobec powyższego w dalszej części rozważań należało zastanowić się, czy powódka na skutek ostatecznej decyzji administracyjnej z dnia 8 lutego 2010 r. poniosła szkodę, jeśli tak, to w jakim rozmiarze, oraz czy pomiędzy szkodą a wydaniem tej decyzji zachodzi związek przyczynowo-skutkowy.

Przechodząc do kwestii powstania szkody, podkreślenia wymaga, że w rzeczywistości pozwany nie kwestionował tego, iż po stronie powodowej doszło do powstania szkody rozumianej jako konieczność poniesienia kosztów związanych z przerwaniem prac budowlanych przy budowie (...). Bezspornym bowiem pozostawało, że z uwagi na stwierdzenie nieważności spornej decyzji administracyjnej Wykonawca zmuszony był wstrzymać roboty budowlane do czasu wydania nowego pozwolenia na budowę, co wiązało się z koniecznością ponoszenia dodatkowych wydatków np. na zabezpieczenie placu budowy. Zauważyć przy tym należy, że powódka dochodziła w niniejszej sprawie zwrotu uznanej przez nią i uiszczonej na rzecz (...) Sp. z o.o. w S. kwoty 80.447,21 zł (z żądanych przez niego 328.250,30 zł). Tym samym istota sporu sprowadziła się do kwestii wysokości dochodzonego przez powódkę odszkodowania, o czym będzie mowa poniżej.

Uprzednio bowiem należało rozważyć, czy pomiędzy wydaniem przez pozwanego spornej decyzji administracyjnej z dnia 8 lutego 2010 r. a powstaniem szkody rozumianej jako obowiązek pokrycia kosztów wstrzymania prac, istniał normalny związek przyczynowo-skutkowy.

Dla stwierdzenia istnienia przesłanki normalnego związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją a dochodzoną szkodą, nieodzowne jest przeprowadzenie oceny, czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby zapadła decyzja zgodna z prawem (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2004r., II CK 433/02, LEX nr 163987 czy też wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 13 lipca 2006 r., I ACa 216/06, Lex nr 278395). Za normalne następstwo danego zdarzenia uważa się taki skutek, który zazwyczaj, w zwykłym porządku rzeczy, jest konsekwencją tego zdarzenia, zaś w sytuacjach granicznych rozstrzygające znaczenie winno mieć - ze względu na niedookreśloność zwrotu „normalne następstwa” -poczucie prawa sędziego.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy Sąd uznał, że pomiędzy wydaniem spornej decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa a powstaniem obowiązku wstrzymania prac budowlanych i w rezultacie zaistnieniem szkody po stronie powódki, istnieje normalny związek przyczynowo-skutkowy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że gdyby pozwany uwzględnił wniosek powodowej Gminy i w sposób prawidłowy, tj. bez naruszania przepisów o właściwości, wydałby decyzję w sprawie pozwolenia na budowę inwestycji, to nie doszłoby w późniejszym czasie do stwierdzenia nieważności tej decyzji i w rezultacie do wstrzymania uprzednio prowadzonych już prac budowlanych.

W tym miejscu ponownie podkreślić należy, że do powstania szkody po stronie powódki nie doszło na skutek samego wydania przez pozwanego decyzji z dnia 8 lutego 2010 r., lecz w wyniku wydania jej w sposób niezgodny z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa, czyli bezprawnie. Z treści decyzji Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 15 lipca 2010 r. jednoznacznie bowiem wynika, że pozwana statio fisci Skarbu Państwa obowiązana była przekazać część sprawy, a dokładniej sprawę części inwestycji, do rozpoznania Staroście (...). Powyższe zresztą

pozwany uczynił już po stwierdzeniu nieważności wydanej przez nią decyzji (chodzi o postanowienie z dnia 6 sierpnia 2010 r.).

Dodatkowo zauważyć należy, że organ administracji publicznej, do którego wpłynęły dane wnioski, w pierwszej kolejności powinien dokonać oceny, czy posiada kompetencje do rozpoznania przedmiotowej sprawy, w przeciwnym bowiem razie obowiązany jest niezwłocznie przekazać go do organu właściwego, o czym wprost stanowi art. 65 § 1 k.p.a. Powyższe oznacza, że wniosek powódki o wydanie pozwolenia na budowę, który wpłynął do (...) Urzędu Wojewódzkiego w O. w dniu 9 listopada 2009 r., powinien być od razu rozpoznany w kontekście przepisów o właściwości rzeczowej tego statio fisci pozwanego. Pozwany natomiast, mimo że jego pracownicy mieli świadomość istnienia rozbieżności interpretacyjnych wspomnianych przepisów, co jest okolicznością bezsporną potwierdzoną zeznaniami świadka I. W., zrezygnował z częściowego przekazania sprawy, względnie wdania się w spór kompetencyjny, lecz podjął się merytorycznej oceny wniosku, co zajęło mu 2 miesiące (sporna decyzja została wydana dnia 8 lutego 2010 r.).

Jednocześnie na dokonywaną ocenę związku przyczynowo-skutkowego (a tym bardziej na kwestię bezprawności) nie mogą mieć wpływu tłumaczenia pozwanego, wedle których zrezygnował z możliwości ewentualnego wdania się w spór o właściwość z uwagi na konieczność oczekiwania na jego rozstrzygnięcie przez okres około miesiąca, co mogłoby grozić utratą przez powódkę środków unijnych z dofinansowania. Prawdą jest, że jeszcze przed złożeniem wniosku o wydanie pozwolenia na budowę powódka podpisała umowę na dofinansowanie wyżej opisanego zadania, jednak warunki w niej określone nie zmuszały do natychmiastowego podjęcia decyzji obciążonej znacznym ryzykiem, że z uwagi na naruszenie przepisów o właściwości organów będzie nieważna. Zgodnie bowiem z treścią umowy o dofinansowanie powódka obowiązana była zakończyć realizację inwestycji do dnia 30 września 2011 r., czyli w okresie niepełnych 2 lat od daty złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.

Istotne jest przy tym, że powódka zawarła umowę o wykonanie inwestycji dopiero po uzyskaniu pozwolenia na budowę, a mianowicie w dniu 14 kwietnia 2010 r., przy czym w pierwotnej wersji umowy określiła termin realizacji projektu na 10 miesięcy, tj. do dnia 14 lutego 2011 r. (ostatecznie przedłużony do 31 maja 2011 r.). Powyższe oznacza, że gdyby na skutek wdania się przez pozwanego w spór kompetencyjny, doszło do przedłużenia postępowania administracyjnego w przedmiocie pozwolenia na budowę o miesiąc (lub nawet o 2 miesiące), to nie miałyby to wpływu na termin końcowy realizacji zadania określony w umowie o dofinansowanie. Co ważne, w takiej sytuacji powódka, która ogłosiła postępowanie przetargowe dopiero po otrzymaniu decyzji pozwanego w przedmiocie pozwolenia na budowę, miałaby ewentualną możliwość skorygowania dokumentów w postaci SIWZ i projektu umowy o roboty budowlane poprzez chociażby skrócenie okresu wykonania inwestycji (z 10 miesięcy np. do 9 miesięcy).

Podsumowując, gdyby pozwany niezwłocznie rozstrzygnął niejasną kwestię swojej kompetencji (właściwości rzeczowej) do rozpoznania przedmiotowej sprawy, chociażby poprzez natychmiastowe wdanie się w spór, a następnie wydał ważną decyzję o pozwoleniu na budowę, to nawet mimo przedłużenia się tego postępowania administracyjnego o kolejny miesiąc, nie doszłoby do powstania szkody w postaci konieczności poniesienia kosztów przerwania prac budowlanych, skoro w tym czasie powódkę nie łączył jeszcze żaden stosunek zobowiązaniowy z Wykonawcą zadania (nie rozpoczęto robót budowlanych).

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należało, że pomiędzy wadliwą decyzją pozwanego a dochodzoną szkodą rozumianą jako konieczność poniesienia kosztów związanych z przerwaniem robót budowlanych, istnieje normalny związek przyczynowo-skutkowy, ponieważ przedmiotowa szkoda nie powstałaby w sytuacji wydania decyzji zgodnej z prawem.

Podkreślenia przy tym wymaga, że dla oceny istnienia normalnego związku przyczynowego nie ma znaczenia, czy dane zdarzenie mogło być przez sprawcę przewidziane, gdyż przewidywalność jest kategorią winy, a nie związku przyczynowego, który jest okolicznością obiektywną (por. wyrok Sądu Najwyższego z 29 października 2004 r., III CK 485/03). Dlatego też znaczna część podnoszonych przez pozwanego okoliczności, w tym wyżej omówiona kwestia działania podjętego z uwzględnieniem interesu publicznego i samej powodowej Gminy (zaniechanie wdania się w spór



kompetencyjny) czy też zachowanie pozwanego już po stwierdzeniu nieważności spornej decyzji (niezwłoczne wydanie nowej decyzji), nie mogły mieć istotnego wpływu na ostateczny wynik sprawy. Odnosiły one bowiem do kategorii subiektywnych, do których nie można zaliczyć ani kwestii bezprawności, ani związku przyczynowo-skutkowego, które co najwyżej podlegają ocenie przy badaniu problematyki zawinienia (brak takiej przesłanki przy art. 417 k.c.).

Wobec uznania, że zostały spełnione wszystkie przesłanki do ponoszenia przez pozwanego Skarb Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417<sup>((1))</sup> § 2 k.c. i art. 417 § 1 k.c., do rozstrzygnięcia pozostały sporne stanowiska stron w zakresie wysokości szkody poniesionej przez powodową Gminę. W tej sytuacji Sąd dopuścił dowód z opinii biegłego z zakresu budownictwa na okoliczność ustalenia wysokości powstałej szkody w wyniku przerwy w realizacji robót w okresie od 21 lipca 2010 r. do 23 sierpnia 2010 r.

Z treści sporządzonej przez biegłego opinii jednoznacznie wynika, że w wyniku przerwy w realizacji robót, zaistniałej w okresie od dnia 21 lipca 2010 r. do dnia 23 sierpnia 2010 r., powstała konieczność poniesienia przez powodkę wydatków w łącznej wysokości 112.803,39 zł netto, a więc w kwocie przekraczającej dochodzone pozwem żądanie pozwu. Do przedmiotowych wydatków zaliczyć należało m. in. koszty demontażu i ponownego montażu barakowozów i obiektów kontenerowych, koszty dzierżawy rusztowań i szalunków.

W ocenie Sądu przedmiotowa opinia cechuje się rzetelnością, jasnością i spójnością, w związku z czym mogła stanowić podstawę czynionych ustaleń faktycznych w sprawie. Istotne jest przy tym, że biegły w sposób rzeczowy odpowiedział na wszystkie postawione mu dodatkowe pytania, a nadto ustosunkował się do zgłoszonych do opinii zastrzeżeń, wyjaśniając w przekonujący sposób, na podstawie jakich kryteriów wyliczył koszty przerwania spornych prac budowlanych.

Odnośząc się natomiast do zarzutów pozwanego biegły kilkakrotnie i z całą stanowczością podkreślił, że sporne prace budowlane związane z zabezpieczeniem placu budowy na czas niezbędny do wydania nowej decyzji o pozwoleniu na budowę, należało zakwalifikować jako roboty dodatkowe. W tej sytuacji do wyliczenia kosztów przerwania prac biegły słusznie przyjął wynikającą z umowy stawkę za roboczogodzinę. Wyjaśnił przy tym, że dopiero w przypadku braku stosownych postanowień umownych, zmuszony byłby do samodzielnego przyjęcia średniej stawki roboczogodziny obowiązującej na terenie województwa (...). W tym miejscu przypomnieć należy, że podstawowym kryterium wyboru oferty Wykonawcy umowy o budowę kładki nad ul. (...) i torami w G., była najniższa cena, w związku z czym trudno jest uznać, iż przyjęta przez biegłego stawka za roboczogodzinę, mająca przecież swoje źródło w treści zawartej umowy, była zawyżona.

Jednocześnie biegły wyjaśnił, że co do zasady sporne prace dodatkowe, wykonane w celu zabezpieczenia placu budowy, były niezbędne, albowiem roboty budowlane prowadzone były w miejscu ruchliwym, tj. w centrum miasta. W związku z powyższym istniała konieczność zabezpieczenia miejsca budowy w sposób uniemożliwiający korzystanie osobom postronnym z nieskończonej kładki, eliminując tym samym zagrożenia dla ruchu zewnętrznego.

Na ocenę przydatności opinii biegłego nie mogły mieć także wpływu podnoszone przez pozwanego zastrzeżenia natury formalnej, w szczególności kwestia nieprawidłowego sformułowania tezy dowodowej (dla biegłego) oraz problematyka pozyskania przez biegłego nowego materiału dowodowego. Odnośząc się do pierwszego zarzutu postawionego przez stronę pozwaną, podkreślenia wymaga, że była mu znana treść postanowienia z dnia 15 stycznia 2014 r. zawierająca – jak to określił – nieprawidłową tezę dowodową (k. 171), gdyż zostało mu doręczone w dniu 27 stycznia 2014 r. (k. 177). Mimo powyższego pozwany w żaden sposób nie zareagował na treść sformułowanej przez Sąd tezy dowodowej, w tym nie wniósł o jego zmianę lub uzupełnienie, w związku z czym podniesione przez niego zastrzeżenia wydają się być co najmniej niezrozumiałe. Inną rzeczą jest, że sformułowana przez Sąd teza dowodowa w żadnej mierze nie wymuszała na biegłym udzielenie odpowiedzi potwierdzającej powstanie szkody, posiadał on bowiem uprawnienie do wskazania, że wartość szkody doznanej przez powodkę odpowiada kwocie zero złotych.

Co się zaś tyczy problematyki skorzystania przez biegłego z dokumentacji, której rzekomo nie było w aktach sprawy, podkreślenia wymaga, że rzeczywiście biegły zwrócił się do Sądu z prośbą o zobowiązanie powodki do przedłożenia

dokumentów niezbędnych do wydania przedmiotowej opinii. W żadnej mierze natomiast nie polegają na prawdzie twierdzenia pełnomocnika pozwanego, że wspomniane dokumenty nie znajdują się w aktach sprawy, w związku z czym nie posiada on możliwości zapoznania się z ich treścią (vide: k. 210-272 v.).

Kończąc rozważania zauważyć należy, że biegły J. B. nie przyjął w sposób bezkrytyczny wartości spornych robót wskazanych przez Wykonawcę (ponad 328.000 zł), a także przez samą powódkę (uznała kwotę dochodzoną pozwem, ale jednocześnie przyznała, że wartość spornych prac wynosi około 200.000 zł). Wręcz przeciwnie, powołany w sprawie biegły w sposób konkretny zakwestionował sporządzone przez Wykonawcę kalkulacje wartości robót dodatkowych w taki sposób, że uznał za uzasadnione wydatki w wysokości odpowiadającej jedynie 1/3 ich wartości. W tej sytuacji trudno jest czynić biegłemu zarzut, że sporządzone przez niego kalkulacje są zawyżone i nierealne.

Biorąc zatem za podstawę wszystkie wyżej wskazane okoliczności Sąd uznał, że wnioski płynące z opinii biegłego z zakresu budownictwa zasługują na uwzględnienie w całości, zaś podniesione przez pełnomocnika pozwanego zastrzeżenia do opinii nie mogły stanowić podstawy do skutecznego podważenia jej wiarygodności i rzetelności. Poza tym ostatecznie, po wydaniu przez biegłego ustnej opinii uzupełniającej (już drugiej, poprzednia była w formie pisemnej), pozwany mimo dalszego jej kwestionowania, nie złożył żadnych nowych wniosków dowodowych, w tym choćby o wydanie opinii przez innego biegłego tej samej specjalizacji (k. 322).

Mając na względzie treść wydanej opinii biegłego, Sąd doszedł do przekonania, że powódka poniosła szkodę w wysokości dochodzonej pozwem. Nadto powódka wносиła o zasądzenie na jej rzecz od pozwanego odsetek ustawowych od dnia złożenia pozwu, tj. 14 czerwca 2013 r., do dnia zapłaty.

Uwzględniając omawiane żądanie zgodnie z treścią pozwu, Sąd miał na uwadze, że dochodzone roszczenie ma charakter świadczenia, którego termin spełnienia nie był oznaczony. W tym stanie rzeczy strona pozwana powinna była spełnić świadczenie niezwłocznie po jej wezwaniu do wykonania (por. art. 455 k.c.), co w realiach niniejszej sprawy nastąpiło w piśmie datowanym na dzień 14 stycznia 2013 r. (k. 26). Już w piśmie z dnia 8 lutego 2013 r. pozwany ustosunkował się do żądań powódki i stanął na stanowisku, że jego działaniu nie można przypisać bezprawności, w związku z czym odmówił wypłaty odszkodowania (k. 27).

W tej sytuacji uznać należało, że jeszcze przed zainicjowaniem niniejszego procesu pozwany miał wystarczająco dużo czasu na rozważenie zasadności roszczeń powódki, w związku z czym istnieją podstawy do przyjęcia terminu wymagalności świadczenia w sposób wskazany w pozwie, tj. z dniem jego złożenia.

Wobec powyższego Sąd, na podstawie art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417<sup>(1)</sup> § 2 k.c., art. 455 k.c. i art. 481 k.c., zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 80.447,21 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 14 czerwca 2013 r. do dnia zapłaty (punkt I wyroku).

Pozwany, jako strona przegrywająca, obowiązany jest, na mocy art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z w zw. z § 6 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 490 z późn. zm.), zwrócić powódce poniesione przez nią koszty procesu w wysokości 7.623 zł, na które to składają się: opłata od pozwu (4.023 zł) i koszty wynagrodzenia pełnomocnika profesjonalnego (3.600 zł).

Wobec powyższego, w oparciu o wyżej wskazane przepisy, Sąd zasądził od strony pozwanej na rzecz powódki kwotę 7.623 zł tytułem zwrotu poniesionych przez nią kosztów procesu (punkt II wyroku).

O nieuiszczonych kosztach sądowych w postaci wydatków na opinię biegłego w łącznej wysokości 1.384,98 zł, od których obowiązku uiszczenia pozwany Skarb Państwa nie jest zwolniony, orzeczono zgodnie z art. 113 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w zw. z art. 98 § 1 k.p.c.

W konsekwencji, na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w zw. z art. 98 § 1 k.p.c., Sąd nakazał ściągnąć od pozwanego na rzecz Skarbu Państwa (Sąd Okręgowy w Olsztynie) kwotę 1.384,98 zł tytułem nieuiszczonych wydatków (punkt III wyroku).