

Sygn. akt I ACa 843/13

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 marca 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku – I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Arina Perkowska
Sędziowie:	SA Zbigniew Merchel (spr.) SA Dariusz Janiszewski
Protokolant:	stażysta Justyna Pozarowczyk-Wardowska

po rozpoznaniu w dniu 20 marca 2014 r. w Gdańsku na rozprawie

sprawy z powództwa J. K.

przeciwko Gminie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Elblągu

z dnia 7 października 2013 r. sygn. akt I C112/13

I. oddala apelację;

II. zasądza od powoda na rzecz pozwanej kwotę 2.700 (dwa tysiące siedemset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Na oryginale właściwe podpisy.

Sygn. akt I ACa 843/13

## UZASADNIENIE

Powód J. K. wniósł o zasądzenie od pozwanej Gminy (...) kwoty 100.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 29 sierpnia 2011 r. do dnia zapłaty. Na dochodzoną kwotę składały się następujące należności : 30.000 zł z tytułu strat poniesionych w związku z kosztami postępowania sądowych i administracyjnych, 30.000 zł z tytułu zaniechań w prowadzonej działalności gospodarczej oraz 40.000 zł z tytułu krzywdy za uszczerbek niemajątkowy. Powód uzasadniając powództwo wskazał, że na skutek zawinionego postępowania pozwanej Gminy został uwikłany

w kilkuletnie postępowania sądowe i administracyjne, które doprowadziły do powstania po jego stronie szkody majątkowej i niemajątkowej.

Pozwana Gmina (...) domagała się oddalenia powództwa zaprzeczając jego zasadności.

Wyrokiem z dnia 7 października 2013r. Sąd Okręgowy w Elblągu powództwo oddalił, a kosztami postępowania obciążył powoda.

### **Sąd I instancji ustalił następujący stan faktyczny:**

Pierwotnym właścicielem działki o numerze ewidencyjnym (...) położonej w S. gmina (...) była Gmina (...). Nieruchomość tę podzielono na dwie nieruchomości o numerze ewidencyjnych (...). W dniu 27 kwietnia 2001 r. Burmistrz (...) wydał decyzję zatwierdzającą projekt podziału niezabudowanej nieruchomości położonej w S. oznaczonej jako działka nr (...) na działki o numerach (...). Małżonkowie L. i M. D. korzystali z części wymienionych wyżej działek gruntowych na podstawie umowy dzierżawy zawartej z Gminą (...). W latach 2001 – 2002 osoby te na podstawie umów sprzedaży nabyły od Gminy (...) prawo własności nieruchomości zlokalizowanych na działkach gruntowych o numerach od (...) do (...). Działki te z jednej strony graniczą bezpośrednio z nieruchomością stanowiącą działkę o nr ewidencyjnym (...) a z drugiej strony z nieruchomościami stanowiącymi działki gruntowe o numerze ewidencyjnych (...) (własność Parafii R. – K.p.w. (...) w S.) i (...) (własność powoda i jego małżonki M. K.).

W dniu 12 maja 2004 r. powód wraz z małżonką nabyli od (...) Państwowych S.A. w W. prawo użytkowania wieczystego m.in. działki nr (...) położonej w S.. Nabywcy w umowie złożyli oświadczenie, iż mają wiedzę, że przez przedmiotową działkę gruntową przebiegają drogi publiczne, do których zobowiązują się zapewnić stały dostęp przejścia i przejazdu. Przedmiotowa nieruchomość, zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w (...) z dnia 14 czerwca 2000 r. według obowiązującego Studium (...) i Gminy (...) przeznaczona jest na ścieżkę rowerową. Do momentu nabycia przez J. i M. K. w/w działki, korzystali z niej małżonkowie D. wykorzystując tę jej część, na której znajdowała się wówczas wewnętrzna wybrukowana droga, jako przejazd do własnych nieruchomości położonych na działkach od (...) do (...) do drogi powiatowej W. – S. – P. o numerze (...).

W czerwcu 2004 r. J. K. uniemożliwił małżonkom D. przejazd przez działkę o numerze (...). Zlikwidował drogę wewnętrzną brukowaną służącą do obsługi dworca kolejowego, rozebrał także wszystkie budynki i urządzenia położone na tej nieruchomości, zorał nieruchomość i usypał zwały ziemi z gruzu oraz z obciętych konarów i gałęzi z drzew na granicy tej nieruchomości z drogą powiatową W. – S. – P..

Wyrokiem z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie I C 404/05 Sąd Rejonowy w Ostródzie nakazał J. K. przywrócić L. D. (1) spokojne posiadanie przechodu i przejazdu przez działkę (...) na odcinku od drogi gminnej, stanowiącej działkę (...), do drogi wewnętrznej między (...) i (...) w miejscu, gdzie na działce nr (...) przebiegała droga wewnętrzna brukowana prowadząca do zlikwidowanego dworca kolejowego w S. – poprzez usunięcie na wskazanym odcinku działki (...), w miejscu przebiegu drogi brukowej, zwałów ziemi i gruzu oraz obciętych konarów i gałęzi z drzew.

Na terenie nieruchomości położonej na działce o numerze (...) i częściowo na działce o numerze (...) L. D. (1), bez uzyskania pozwolenia wodno – prawnego, wykopał staw o wymiarach zewnętrznych 17,90 m na 9,30 m. W 2005 r. na działce (...) Małżonkowie D. wzniesli altankę o wymiarach 2,93 m na 3,60 m, która nie była trwale związana z gruntem. Na działce numer (...) L. D. (2) i M. D. wzniesli budynek mieszkalny murowany trwale związany z gruntem.

Sąd Okręgowy w Elblągu postanowieniem z dnia 23 listopada 2010 r., nakazał obciążyć nieruchomość położoną w S. gmina (...) – działka nr (...) stanowiącą współwłasność L. D. (2), M. D., J. K., M. K., M. S., K. S. i E. S., dla której Sąd Rejonowy w Ostródzie prowadzi księgę wieczystą nr (...) oraz nieruchomość położoną w S. gmina (...) – działka nr (...) stanowiącą własność Gminy (...), dla której Sąd Rejonowy w Ostródzie prowadzi księgę wieczystą nr (...) służebnością drogi koniecznej na rzecz każdorazowych właścicieli nieruchomości położonej w S. – działka nr (...) będącej we współwłasności L. D. (2) i M. D., dla której Sąd Rejonowy w Ostródzie prowadzi księgę wieczystą nr (...), zgodnie z wariantem II opinii biegłej sądowej J. S. z dnia 11 czerwca 2007 r., stanowiącej integralną część

postanowienia. Ponadto zasądzono od wnioskodawcy L. D. (2) i uczestniczki M. D. solidarnie na rzecz uczestników J. K. i M. K. solidarnie kwotę 634 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w E. decyzją z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie 239/GN/11 odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 27 kwietnia 2001r. z uwagi na nieodwracalne skutki prawne i stwierdziło, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa. Argumentując decyzję wskazano m.in., że komunikacja do działek gruntowych nr (...) w chwili nabycia przez powoda i jego małżonkę działki gruntowej nr (...) odbywała się zwyczajowo przebiegającą przez tę nieruchomość drogą. Organ administracyjny, w oparciu o ustalenia Sądu Rejonowego w Ostródzie poczynione w uzasadnieniu postanowienia z dnia 25 maja 2006 r. (orzeczenie to zostało uchylone, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania postanowieniem Sądu Okręgowego w Elblągu z dnia 11 października 2006 r. I ACa 337/06, kolejna sygn. akt w tym Sądzie - I ACa 35/10), uznał że działki gruntowe o nr od (...) do (...) powstałe w wyniku podziału działki nr (...) nie miały jednak zapewnionego dostępu do drogi publicznej, ponieważ w sposób nieuprawniony Burmistrz (...) za dostęp taki uznał drogę przebiegającą przez działkę nr (...). Tym samym przyjęto, że decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości (działki nr (...)) wydana była w oparciu o nieprawidłowo ustalony stan faktyczny i tym samym rażąco naruszała prawo, bez względu na to w jakim stopniu organ wydający tę decyzję był przekonany o możliwości wykorzystania drogi gruntowej usytuowanej w 2001 r. na nieruchomości należącej wówczas do (...) Państwowych S.A. w W..

Przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w E. toczyło się postępowanie dotyczące decyzji Burmistrza (...) z dnia 22 marca 2002 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z przyłączeniami na działkach nr (...). Decyzją z dnia 22 maja 2006 r. utrzymano w mocy zaskarżoną przez powoda wyżej wymienioną decyzję Burmistrza (...). Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu skargi kasacyjnej powoda na decyzję z dnia 22 maja 2006 r. oddalił tę skargę.

Decyzją z dnia 17 maja 2002 r. Starosta (...) zatwierdził projekt budowlany i udzielił małżonkom D. pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wraz z przyłączami na działkach o nr ewidencyjnych (...), (...) i (...) położonych w S.. Powód wniosł o uchYLENIE tej decyzji, co spotkało się z odmową wyrażoną przez Wojewodę (...) w decyzji z dnia 3 października 2005 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w W. decyzją z dnia 12 października 2006 r., po rozpatrzeniu odwołania powoda, utrzymał zaskarżoną decyzję z dnia 3 października 2005 r. w mocy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 21 marca 2007 r. oddalił skargę powoda na decyzję z dnia 12 października 2006 r., zaś Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę kasacyjną powoda wyrokiem z dnia 27 sierpnia 2008 r. Sądy administracyjne i organy administracyjne przyjęły, iż małżonkowie D. korzystali z dostępu do drogi publicznej poprzez działkę nr (...), jeszcze zanim nabył ją powód wraz z żoną, przy czym istotnym jest, że w umowie z dnia 12 maja 2004 r. oświadczyli oni, jako nabywcy tej działki akceptując, iż przez teren nieruchomości przebiega ciąg komunikacyjny. Zaakcentowano, że działania powoda na działce nr (...) polegające na innym jej zagospodarowaniu i tym samym pozbawieniu działek należących do małżonków D. dostępu do drogi publicznej zostały zakwestionowane w wyroku Sądu Rejonowego w Ostródzie z dnia 22 lutego 2005 r. w sprawie sygn. akt I C 404/05, na podstawie którego nakazano powodowi przywrócenie L. D. (1) spokojnego posiadania, przechodu i przejazdu przez działkę nr (...).

Powód w piśmie z dnia 23 czerwca 2004 r. zawiadomił Prokuraturę Rejonową w Ostródzie o popełnieniu przestępstwa związanego z działaniami przedstawicieli pozwanej Gminy w związku z wydaniem decyzji z dnia 27 kwietnia 2001 r. zatwierdzającej podział działki gruntowej nr (...) i sprzedażą czterech działek gruntowych powstałych w wyniku jej podziału na rzecz małżonków D.. Postępowanie zakończyło się wydaniem w dniu 22 października 2004 r. postanowienia o umorzeniu śledztwa prowadzonego przeciwko R. K. pełniącemu funkcję Naczelnika Wydziału (...) i (...) Urzędu Miejskiego w (...).

W piśmie z dnia 22 lipca 2006 r. powód ponownie zawiadomił o popełnieniu przestępstwa w związku z podziałem działki nr (...). Prokuratura Rejonowa w Ostródzie postanowieniem z dnia 19 grudnia 2006 r. umorzyła śledztwo wobec braku znamion czynu zabronionego, co zaakceptował Sąd Rejonowy w Ostródzie postanowieniem z dnia 26 marca 2007 r. w sprawie sygn. akt II Kp 116/07 nie uwzględniając zażalenia powoda i utrzymując wyżej wymienione postanowienie w mocy.

**Na podstawie powyższych ustaleń Sąd Okręgowy zważył, co następuje :**

Powód łączy odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanej Gminy z tym faktem, że w związku z wydaniem decyzji Burmistrza (...) z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości stanowiącej działkę gruntową nr (...) toczyło się szereg postępowań administracyjnych, postępowanie o ustanowienie drogi koniecznej i dwa postępowania przygotowawcze, w których brał udział, co łączyło się z doznaniem szkody majątkowej (straty poniesione w związku z kosztami postępowań – 30.000 zł oraz starty związane z zaniedbaniami w działalności gospodarczej rozumianymi – jak wyjaśnił powód na rozprawie - jako jego nieobecność na terenie prowadzonego przedsiębiorstwa – 30.000 zł) oraz doznaniem szkody niemajątkowej (krzywda związana, co wyjaśniono na rozprawie, z naruszeniem dóbr osobistych w postaci godności i uczciwości – 40.000 zł).

Podstawą prawną, w oparciu, o którą zdaniem sądu I instancji należało rozpatrywać, czy zaistniała odpowiedzialność cywilnoprawna pozwanej Gminy, był przepis art. 416 k.c. Zdaniem tego sądu materiał dowodowy dostarczony przez powoda nie dawał podstaw do wniosku, że wykazał on bezprawność postępowania przedstawicieli (funkcjonariuszy) pozwanej Gminy, powstanie szkody i związek przyczynowy pomiędzy tymi dwiema pierwszymi przesłankami powstania odpowiedzialności pozwanej.

Zdaniem Sądu Okręgowego nie można mówić o bezprawności postępowania Burmistrza (...) jako organu administracyjnego tylko z tej przyczyny, że wydana przez niego w dniu 27 kwietnia 2001 r. decyzja zatwierdzająca projekt podziału działki nr (...) okazała się wadliwa prawnie, co znalazło wyraz w decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w E. z dnia 29 sierpnia 2011r. nr 239/GN/11. W toku postępowania instancyjnego przewidzianego przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego doszło do stwierdzenia, że przedmiotowa decyzja została wydana z naruszeniem prawa, nie mniej jednak, sam ten fakt nie skutkuje tezą o sprzeczności z prawem działania Burmistrza (...) rozumianego jako delikt cywilnoprawny. Wskazał ten sąd, że postępowania sądowe i postępowanie administracyjne ukształtowane jest instancyjne, co oznacza, że orzeczenia bądź decyzje wydawane przez sądy lub organy administracyjne niższego rzędu są, w odpowiednim trybie, kontrolowane przez sądy (organy administracyjne) wyższego rzędu, a w postępowaniu administracyjnym także przez sądy administracyjne. Ta procedura służy ocenie pod kątem zgodności z prawem tych orzeczeń lub decyzji administracyjnych, w ramach której może dojść do ich korekty lub uchylecia, o ile okaże się, że są sprzeczne z przepisami prawa. Jeżeli przy wydaniu orzeczeń sądowych lub decyzji administracyjnych nie doszło do popełnienia przestępstwa trudno mówić o delikcie – czynie zabronionym w rozumieniu prawa cywilnego. Mamy jedynie do czynienia z wadliwą prawnie decyzją (orzeczeniem), która po kontroli instancyjnej zostaje czy to zmieniona, czy to uchylona, czy też wreszcie określona jako naruszająca prawo. Powód nie udowodnił więc, że w związku z wydaniem decyzji z dnia 27 kwietnia 2001 r. doszło do popełnienia przestępstwa, a tym samym że mamy do czynienia z czynem niedozwolonym organu pozwanej Gminy.

Powód nie udowodnił też szkody w rozmiarze sprecyzowanym w piśmie z dnia 24 czerwca 2013 r. Wskazał sąd I instancji, że koszty postępowań sądowych lub administracyjnych ponoszone są początkowo przez ich uczestników i dopiero w zależności od rodzaju rozstrzygnięcia orzeka się o ich zwrocie przez stronę przegrywającą na rzecz wygrywającego. Ponadto powód w sposób ogólnikowy wskazał na poniesione przez siebie koszty poszczególnych postępowań twierdząc, że w każdym z nich za jedną instancję uiszczał 1.500 zł w związku z udzielanymi mu poradami prawnymi. Zdaniem sądu nie można opierać się jedynie na samych stwierdzeniach powoda dotyczących tego, że miał ponieść koszty pomocy prawnej i to w rozmiarze, na jaki wskazywano. Trzeba też dodać, że część postępowań administracyjnych powód przegrał (dotyczące decyzji o warunkach zabudowy z dnia 22 marca 2002 r. i decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia 17 maja 2002 r., przy czym ta ostatnia nie pochodzi od pozwanej Gminy, a od Starosty (...)). Jeżeli zaś chodzi o koszty postępowania o ustanowienie służebności drogi koniecznej, to Sąd Okręgowy w Elblągu postanowieniem z dnia 23 listopada 2010 r. orzekł o nich pozytywnie na rzecz powoda.

Powód nie wykazał też, iż w związku z toczącymi się postępowaniami administracyjnymi, karnymi i sądowym doznał szkody wynikającej z tej przyczyny, że był nieobecny na terenie swojego przedsiębiorstwa zajmującego się produkcją bocznika. W ocenie sądu rozstrzygając o wysokości szkody z omawianego tytułu nie sposób oprzeć się tylko ogólnikowych stwierdzeniach powoda zawartych w jego przesłuchaniu był zbyt skąpym materiałem dowodowym dla

poczynienia wiążących i bezsprzecznych ustaleń dotyczących tego, czy faktycznie nieobecność powoda w zakładzie produkcyjnym rodzi skutek, na jaki wskazał i to w rozmiarze finansowym wynoszącym od 4.000 do 8.000 zł dziennie. Zdaniem sądu I instancji powód dla wykazania tej szkody powinien zaoferować inne dowody, w tym dowód z opinii stosownego biegłego aby poprzeć własne twierdzenia faktyczne.

Jeżeli chodzi o roszczenie związane z krzywdą doznaną przez powoda, to w ocenie sądu I instancji nie można jej łączyć z dyspozycją art. 445 § 1 w zw. z art. 444 § 1 k.c. lub 445 § 2 k.c., albowiem w tej sprawie nie ma mowy o zdarzeniach, które podpadałyby pod te przepisy. Powód dopiero w trakcie przesłuchania wspomniał, że naruszono jego dobra osobiste w postaci godności i uczciwości. Odpowiedzialność z tego tytułu (zadośćuczynienie), z mocy art. 24 § 1 k.c. i 448 k.c., wchodzi w rachubę jedynie w razie bezprawnego naruszenia dóbr osobistych i to zawinonego. Jak wcześniej akcentował sąd I instancji, nie można przypisać pozwanej bezprawności postępowania, w tym zawinonego w związku z postępowaniami sądowymi i administracyjnymi. Jednocześnie dostrzegł, że nazbyt ogólnikowe jest uzasadnienie tego fragmentu żądania. Niewątpliwie udział danej osoby w charakterze strony czy świadka w postępowaniu sądowym lub administracyjnym łączy się z doznawaniem emocji, w tym o charakterze negatywnym, zwłaszcza że jest to niewątpliwie sytuacja mniej lub bardziej stresująca, ale sam ten fakt nie implikuje tezy o jednoczesnym naruszeniu jej dóbr osobistych. Nie udowodniono także aby powód przez lokalną społeczność, z uwagi na postępowania, na jakie wskazano w pozwie, został uznany za osobę postępującą w sposób nierzetelny, sprzeczny z interesem tej społeczności.

Z tych przyczyn powództwo oddalono. O poniesionych przez pozwaną Gminę kosztach procesu sąd, mając na uwadze zasadę odpowiedzialności za wynik postępowania, orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. oraz § 6 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U nr 163, poz. 1349 ze zm.).

Apelację od tego wyroku Sądu Okręgowego w Elblągu wywiódł powód, który zaskarżał go w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucał:

1. naruszenie prawa materialnego, tj.:

a) art. 416 k.c., 417 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed 1 października 2004 r. w zw. z art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a., polegające na niewłaściwym zastosowaniu art. 416 k.c. zamiast art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed 1 października 2004 r. w zw. z art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. w przedmiocie dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie decyzji administracyjnej uznanej za niezgodną z prawem (wydana z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a.);

b) art. 415 k.c. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu pojęcia „deliktu cywilnoprawnego” za tożsame z pojęciem „przestępstwa”, w sytuacji gdy zakres znaczeniowy pierwszego z nich jest szerszy i oznacza, że nie każdy delikt w rozumieniu prawa cywilnego jest przestępstwem;

2. sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, poprzez uznanie, że wydana przez Burmistrza (...) z naruszeniem prawa decyzja nr (...) nie oznacza, że działanie organu pozwanej Gminy było bezprawne, a nadto, że powód nie udowodnił wysokości wyrządzonej mu szkody oraz związku przyczynowego między wydaniem powyższej decyzji a szkodą w sytuacji, gdy J. K. przedstawił wyliczenie kwot składających się na żądane roszczenie oraz przytoczył okoliczności wskazujące na adekwatny związek przyczynowy zachodzący między działaniem Burmistrza (...) a wyrządzoną szkodą, a fakty te zostały w sposób dorozumiany potwierdzone przez pozwaną;

3. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj.

a) art. 230 k.p.c. polegające na pominięciu okoliczności, iż fakty dotyczące wyrządzenia szkody i krzywdy powodowi oraz wysokości należnego odszkodowania i zadośćuczynienia zostały przyznane przez pozwaną w sposób konkludentny wobec nie kwestionowania przez nią tych faktów w toku procesu;

b) art. 299 k.p.c. poprzez przeprowadzenie „dowodu z przesłuchania powoda”, w sytuacji gdy ze względu na brak okoliczności uzasadniających dopuszczenie dowodu z przesłuchania stron z ograniczeniem tylko do jednej z nich oraz istnienie nie wyjaśnionych i spornych faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, należało przeprowadzić dowód z przesłuchania obydwu stron.

Zgłaszając powyższe zarzuty apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa w całości, tj. zasądzenie kwoty 100.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 29 sierpnia 2011 r. do dnia zapłaty, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Elblągu oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, za obie instancje według norm prawem przepisanych, o ile nie zostanie złożony spis kosztów.

Na podstawie art. 386 § 1 i 4 k.p.c. w zw. 368 § 1 pkt 5 k.p.c., wniósł także o przeprowadzenie przed Sądem II instancji dowodu z kserokopii dokumentu, pt. „Poradnik praktyczny” na okoliczność wskazania uchybień przedstawicieli Gminy (...) oraz bezprawności zachowania pozwanej.

Pozwana Gmina w odpowiedzi na apelację wносиła o jej oddalenie i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanej kosztów procesu w tym kosztów zastępstwa procesowego za II instancję według norm przepisanych.

### ***Sąd Apelacyjny zważył co następuje:***

Apelacja nie była zasadna, choć niektóre zarzuty apelacji były uzasadnione.

Zgodnie z art. 382 k.p.c. postępowanie apelacyjne polega na merytorycznym rozpoznaniu sprawy, a wydane orzeczenie musi opierać się na własnych ustaleniach faktycznych i prawnych sądu II instancji. Mając na uwadze ekonomikę procesową sąd II instancji pragnie wskazać, że wydane przez siebie orzeczenie oparł na prawidłowo dokonanych ustaleniach faktycznych sądu I instancji, które to ustalenia aprobuje i przyjmuje za własne. Natomiast sąd II instancji nie podzielił wszystkich rozważań sądu I instancji odnośnie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, o czym w dalszej części uzasadnienia. Mając to na uwadze sąd drugiej instancji uznał za zbyteczne powtarzanie ustaleń sądu I instancji (patrz wyrok SN z dnia 16 lutego 2005 r., sygn. akt IV CK 526/04).

Przed odniesieniem się do zarzutów apelacji Sąd Apelacyjny pragnie odnieść się do zgłoszonego w apelacji wniosku dowodowego. Powoływanie dowodów w postępowaniu apelacyjnym podlega ograniczeniom wynikającym z uregulowania art. 381 k.p.c. Celem takiej regulacji jest potrzeba skoncentrowania postępowania dowodowego w pierwszej instancji. Za nowe fakty i dowody w rozumieniu art. 381 k.p.c. należy uznać takie, które nie istniały wcześniej lub o których istnieniu stronie nie było wiadomo w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji. W świetle uregulowań art. 381 k.p.c. strona, która powołuje w postępowaniu apelacyjnym nowe fakty lub dowody powinna wykazać, że nie mogła ich powołać w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji lub że potrzeba powołania się na nie wynikła później. Strona powinna zatem przynajmniej uprawdopodobnić wystąpienie okoliczności, o których mowa w art. 381 k.p.c. Zarówno w pisemnym uzasadnieniu apelacji, jak i w toku rozprawy przed sądem apelacyjnym, nie zostały przedstawione żadne okoliczności, które uzasadniałyby wniosek o przeprowadzenie dowodu w postępowaniu apelacyjnym zawartego w apelacji.

Odnosząc się do zarzutów apelacji na wstępie należało odnieść do tych z nich, które mogłyby mieć wpływ na ustalenia faktyczne, albowiem pełne i prawidłowe ustalenia w tym względzie pozwalają na dokonanie właściwej oceny prawnej zgłoszonego żądania.

W tym zakresie apelujący stawiał dwa zasadnicze zarzuty. Po pierwsze zarzucał naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj. art. 230 k.p.c. polegające na pominięciu okoliczności, iż fakty dotyczące wyrządzenia szkody i krzywdy powodowi oraz wysokości należnego odszkodowania i zadośćuczynienia zostały przyznane przez pozwaną w sposób konkludentny wobec nie kwestionowania przez nią tych faktów w toku procesu.

Zasadnie wskazywała pozwana w odpowiedzi na apelację odnosząc się do tego zarzutu, że w orzecznictwie wyraźnie wskazuje się, że „artykuł 230 k.p.c. daje możliwość uznania przez sąd, że wysokość roszczenia została przyznana, na podstawie faktów przytoczonych przez stronę, co do których nie wypowiedziała się strona przeciwna, ale tylko wówczas, gdy wynik całej rozprawy prowadzi do jednoznacznego wniosku, że strona przeciwna nie zamierzała zaprzeczyć tym faktom. Zastosowanie domniemania przyznania faktów uzależnione zostało przez ustawodawcę od wyników całej rozprawy” (tak np. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18.02.2011 r., sygn. akt I CSK 298/10, LEX nr 950421, czy Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16.04.2013 r., I ACa 1229/12, LEX nr 1315723). Zastosowanie art. 230 k.p.c. nie jest uzasadnione, gdy strona wypowiedziała się co do określonych twierdzeń strony przeciwnej. W niniejszej sprawie strona pozwana w odpowiedzi na pozew zaprzeczyła twierdzeniom powoda oraz wyraźnie wskazała, że powód nie udowodnił szkody wyrządzonej w związku z wydaniem decyzji Burmistrza (...) z dnia 27 kwietnia 2001 r. nr GK/RG (...), zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości położonej w obręb S., oznaczonej jako działka nr (...), ani związku przyczynowego pomiędzy tą szkodą a wydaniem wskazanej wyżej decyzji podnosząc, że ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na powodzie.

W tym stanie rzeczy zarzut naruszenia przez sąd I instancji art. 230 k.p.c. Sąd Apelacyjny uznał za niezasadny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 299 k.p.c. poprzez przeprowadzenie „dowodu z przesłuchania powoda”, w sytuacji gdy ze względu na brak okoliczności uzasadniających dopuszczenie dowodu z przesłuchania stron z ograniczeniem tylko do jednej z nich oraz istnienie nie wyjaśnionych i spornych faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, należało przeprowadzić dowód z przesłuchania obydwu stron, to również i ten zarzut uznał sąd II instancji za niezasadny. Na wstępie wskazać należy, że powód wnioskuje o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania stron nie określił ściśle okoliczności na jakie miał on zostać przeprowadzony. Zgodzić należy się z apelującym, że jest dowodem symetrycznym, tzn. co do zasady sąd powinien przesłuchać obydwie strony. Jednakże zauważa też apelujący, że możliwe jest podmiotowe ograniczenie przesłuchania tylko do jednej ze stron, gdy z przyczyn natury faktycznej lub prawnej przesłuchać można co do okoliczności spornych jedną tylko stronę, z tym zastrzeżeniem, że sąd ocenia czy mimo to należy przesłuchać tę stronę, czy też dowód ten pominąć w zupełności (art. 302 k.p.c.).

Analizując akta sprawy stwierdzić należy, że przeszkodą do przesłuchania strony pozwanej było niestawiennictwo Burmistrza (...) na rozprawę w dniu 7.10.2013 r., kiedy dowód ten miał być przeprowadzony. Nadto pełnomocnik pozwanej wnosił o pominięcie dowodu z przesłuchania strony pozwanej. Tak więc w działaniach sądu I instancji w tej sytuacji trudno dopatrzeć się naruszenia art. 299 k.p.c. Poza tym nieprzesłuchanie strony mogłoby stanowić naruszenie art. 299 k.p.c., ale tylko wówczas, gdy mogło ono wpłynąć na wynik sprawy, rozumiany jako wyjaśnienie wszystkich istotnych i spornych okoliczności dotyczących stosunków faktycznych i prawnych pomiędzy stronami sporu, gdy dowód z przesłuchania strony był jedynym dowodem, którym dysponował sąd. Jednakże jak już wskazano wyżej ustawodawca dopuścił wyjątki od tej zasady, np. gdy z przyczyn natury faktycznej (art. 302 § 1 k.p.c.), gdy przesłuchanie drugiej strony jest niemożliwe (np. z powodu odmowy zeznań, co też miało miejsce w sprawie), albo bardzo utrudniane (np. ze względu na dłuższy pobyt za granicą) lub niecelowe (np. brak bliższych wiadomości o stanie fizycznym sprawy). Zdaniem sądu II instancji i ta ostatnia przesłanka także sprawie zachodziła, albowiem strona pozwana nie miała wiedzy na temat wysokości szkody doznawanej przez powoda z tytułu strat w jego działalności gospodarczej w związku z udziałem powoda w szeregu postępowaniach cywilnych, administracyjnych, czy karnych, jak i o wysokości doznanego uszczerbku niemajątkowego.

Zasadny w części był zarzut apelującego sformułowany w pkt 2, tj. w zakresie sprzeczności istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, poprzez uznanie, że wydana przez Burmistrza (...) z naruszeniem prawa decyzja nr (...) nie oznacza, że działanie organu pozwanej Gminy było bezprawne.

W sprawie nie mogło budzić wątpliwości, że decyzja Burmistrza (...) z dnia 27 kwietnia 2001 r., nr (...) została przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w E. decyzją z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie 239/GN/11 uznana za wydaną z naruszeniem prawa mimo, że odmówiło stwierdzenia jej nieważności. Uznanie przez organ administracji decyzji za wydaną z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. przesądza o bezprawności funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu

powierzonej mu czynności, choć wina sprawcy nie jest ani zasadą, ani przesłanką odpowiedzialności. W art. 417 k.c. mamy do czynienia z odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka.

Za zasadny uznać należało także zarzut określony w pkt 1b zarzutów apelacji.

Zasadnie zarzucał apelujący sądowi I instancji błędną wykładnię art. 415 k.c., polegającą na uznaniu pojęcia „deliktu cywilnoprawnego” za tożsame z pojęciem „przestępstwa”, w sytuacji gdy zakres znaczeniowy pierwszego z nich jest szerszy i oznacza, że nie każdy delikt w rozumieniu prawa cywilnego jest przestępstwem. Przepis art. 415 k.c. określa ogólną regułę dla odpowiedzialności za szkodę, do której doszło wskutek zdarzeń nazywanych czynami niedozwolonymi (odpowiedzialność deliktowa). Podstawowe znaczenie dla stosowania art. 415 k.c. ma określenie zdarzenia, za które podmiotowi przypisywana jest odpowiedzialność (czyn sprawcy), oraz jakie okoliczności pozwalają albo uniemożliwiają uznanie go za czyn zawiniony. Czynem tym może być działanie, jak i zaniechanie. Obecnie dominuje stanowisko wskazujące dwa znamiona czynu - przedmiotową i podmiotową niewłaściwość postępowania - i ograniczające pojęcie winy do elementu kwalifikującego zachowanie szkodzące wyłącznie z uwagi na cechy podmiotowe sprawcy. Stąd za bezprawne należy kwalifikować czyny zakazane przez przepisy prawne, bez względu na ich źródła (Konstytucja RP lub inne ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego). Normy postępowania zrekonstruowane na podstawie tych przepisów muszą mieć charakter abstrakcyjny, nakładając powszechny obowiązek określonego zachowania, a więc nakazując lub zakazując generalnie oznaczonym podmiotom określonych zachowań w określonych sytuacjach. Mogą to być normy prawa cywilnego lub jakiegokolwiek innej gałęzi prawa, jeżeli ustanawiają obowiązki o charakterze powszechnym. Powszechny charakter ma np. prawna ochrona dóbr osobistych, stąd czynem niedozwolonym są zachowania naruszające prawa osobiste. Za bezprawne uznaje się także zachowania sprzeczne z zasadami współżycia społecznego albo dobrymi obyczajami, a więc normami moralnymi powszechnie akceptowanymi w całym społeczeństwie lub grupie społecznej, nakazującymi lub zakazującymi określonego zachowania, mimo iż nie jest ono nakazane lub zakazane normą prawną. W niektórych sytuacjach zachowanie podmiotu nie może być uznane za bezprawne, mimo że narusza zakaz lub nakaz o charakterze powszechnym, ustanowiony normami prawnymi lub moralnymi. W kodeksie cywilnym M. w tym zakresie regulacje dotyczące np. obrony koniecznej (art. 423), stanu wyższej konieczności (art. 424), dozwolonej samopomocy (art. 343 § 2 i art. 432) oraz inne sytuacje, związane z wykonywaniem uprawnień (np. art. 149). Uchylenie bezprawności może też być następstwem zaistnienia innych sytuacji, nieuregulowanych w kodeksie cywilnym, takich jak zgoda poszkodowanego czy działanie na własne ryzyko.

Jak więc z tego wynika, nie ma równości pomiędzy pojęciem „deliktu cywilnoprawnego”, a pojęciem „przestępstwa”, a tak rozumował sąd I instancji wywodząc, że skoro przy wydaniu decyzji nie doszło do popełnienia przestępstwa trudno mówić o delikcie – czynie zabronionym w rozumieniu prawa cywilnego w niniejszej sprawie.

Zasadny był też zarzut dotyczący niewłaściwej podstawy prawnej wydanego orzeczenia, w szczególności wskazanie przez sąd I instancji jako podstawy prawnej w oparciu o którą należało rozpatrywać odpowiedzialność pozwanej – art. 416 k.c.

Należy zauważyć, że powód odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanej wiązał konkretnie z określoną decyzją administracyjną. Gdyby chodziło o stan obecny (obecnie wydaną prawomocną decyzję administracyjną, to naprawienia szkody powód mógłby żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jej niezgodności z prawem (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.). W rozpoznawanej sprawie mieliśmy jednak do czynienia z decyzją z roku 2001 zatwierdzającą projekt podziału działki (...), a którą to decyzję Samorządowe Kolegium Odwoławcze w E. decyzją z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie 239/GN/11 uznało za wydaną z naruszeniem prawa.

Jak już wspomniano z mocy art. 417<sup>1</sup> § 2 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. Artykuł ten został dodany do Kodeksu cywilnego dopiero ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks Cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 19 lipca 2004 r.), a więc przed wydaniem kwestionowanej decyzji, więc nie mógł znaleźć zastosowania wstanie tej sprawy.



Jednakże ustawa z 17 czerwca 2004r. na mocy jej art.5 do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nakazywała stosowanie przepisów art. 417, art. 419, art. 420, art. 420<sup>1</sup>, art. 420<sup>2</sup> i art. 421 ustawy, o której mowa w art. 1, oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Wykładnia art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), uwzględniająca założone przez jego twórców zasady *lex retro non agit* i *tempus regit actum*, prowadzi do wniosku, że zdarzeniem w rozumieniu tego przepisu jest wydanie ostatecznej wadliwej decyzji. W konsekwencji do takich decyzji, podjętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, powinno się stosować art. 160 k.p.a., chociażby decyzje nadzorcze zapadły później, tj. po dniu 1 września 2004 r. (patrz też wyrok SN 2011.07.08, sygn. akt IV CSK 567/10, lex nr 1001331). Dopiero ostateczna decyzja nadzorcza, stwierdzająca nieważność lub niezgodność z prawem, pozwala na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych i wszczęcie odpowiedniego postępowania sądowego i dlatego jest tym zdarzeniem prawnym, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692). Wraz z decyzją nadzorczą powstaje wymagany przez ustawę "stan prawny" złożony z kilku zdarzeń. W skład tego "stanu prawnego" wchodzi wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej nieważnej lub niezgodnej z prawem, wystąpienie szkody w wyniku jej wydania oraz wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdzającej niezgodność z prawem lub nieważność decyzji wyrażającej szkodę.

Zgodnie z poglądem wyrażonym w uchwale pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt II CZP 112/10 (OSNC 2011)7-8/75) do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 k.p.a. stwierdzono po tym dniu ma zastosowanie art. 160 § 1,2,3 i 6 k.p.a. Tak więc w oparciu o ten ostatnio przywołany przepis prawa należało oceniać zgłoszone żądania powoda względem pozwanej.

Przesłanką skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego w każdym przypadku, zarówno na gruncie art. 160 k.p.a. jak i obecnie na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. była i jest decyzja nadzorcza (patrz. wyrok SN z 2010.03.05, sygn. akt IV CSK 375/09, LEX nr 898269). Zgodnie z art. 160 § 1 k.p.a. stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Z mocy § 2 art. 160 k.p.a. do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 tego kodeksu. Zgodnie z § 3 tegoż artykułu odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1, chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji. W tym ostatnim przypadku roszczenie o odszkodowanie służy w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności.

To na powodzie spoczywał ciężar wykazania na zasadach ogólnych (art. 6 k.c.):

- 1) niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej,
- 2) szkody,
- 3) normalnego związku przyczynowego.

Jak już wskazano powód wykazał pierwszą ze wskazanych przesłanek. Stwierdzenie bowiem przez uprawniony organ administracyjny niezgodności decyzji administracyjnej z prawem wiąże sąd w zakresie wypełnienia podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 k.p.a. Nie przesądza to jeszcze o istnieniu pozostałych przesłanek tej odpowiedzialności wynikających z k.c., tj. szkody i wystąpienia normalnego związku przyczynowego. Wykazanie tego normalnego związku przyczynowego między wydaniem decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., a szkodą jak już powiedziano należało do powoda. Zdaniem sądu II instancji powód temu obowiązkowi nie sprostał zgodnie z art. 6 k.c.

Nawet jednak, gdyby przyjąć, że związek o którym mowa wyżej występował i został wykazany, to zasadnie przyjął sąd I instancji, że powód nie udowodnił szkody w rozmiarze dochodzonym pozwem. W tym zakresie sąd II instancji podziela ustalenia i rozważania Sądu Okręgowego.

Słusznie sąd I instancji wskazał, że rozstrzygając o przesłankach odpowiedzialności odszkodowawczej nie sposób oprzeć się jedynie na ogólnikowych stwierdzeniach powoda, a dowód z przesłuchania powoda stanowi zbyt skąpy materiał dowodowy dla poczynienia wiążących i bezsprzecznych ustaleń sądu. Należy zauważyć również, że ogólnikowe twierdzenia powoda powodują że w istocie nie można poczynić, żadnych konkretnych ustaleń dotyczących ewentualnego związku przyczynowego między ewentualną szkodą a wydaniem decyzji Burmistrza (...) z dnia 27 kwietnia 2001 r. nr GK/RG (...).

Powód nie udowodnił więc poza niezgodnym z prawem działaniem przy wykonywaniu władzy publicznej pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej.

Odnośnie podniesionego przez powoda twierdzenia, że zostały naruszone jego dobra osobiste, należy wskazać, że w istocie nie wiadomo w jaki sposób decyzja Burmistrza (...) z dnia 27 kwietnia 2001 r. nr GK/RG (...) miałyby naruszać dobra osobiste powoda. Ponadto twierdzenia powoda o naruszeniu dóbr osobistych są również bardzo ogólne, w szczególności nie przedstawiają żadnych faktów, zdarzeń, okresów czasu, osób itp..

Reasumując stwierdzić należy, że mimo że wydane orzeczenie sądu I instancji dotknięte było wadami w sferze przytoczonej argumentacji prawnej na jego poparcie, to w istocie rozstrzygnięcie to odpowiadało prawu. W tej sytuacji apelacja powoda jako niezasadna na mocy art. 385 k.p.c. została oddalona, a strona powodowa została obciążona kosztami postępowania apelacyjnego na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z § 12 ust. 1 pkt 2 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 nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).