

Sygn. akt V ACa 32/13

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 kwietnia 2013r.

Sąd Apelacyjny w Katowicach V Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Tomasz Pidzik
Sędziowie:	SA Zofia Kołaczyk SA Urszula Bożałkińska (spr.)
Protokolant:	Anna Fic

po rozpoznaniu w dniu 11 kwietnia 2013r. w Katowicach

na rozprawie

sprawy z powództwa S. C.

przeciwko J. M. i Gminie R.

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Gliwicach

z dnia 25 października 2012r., sygn. akt II C 325/11

oddala apelację.

Sygn. akt V ACa 32/13

## UZASADNIENIE

Po ostatecznym sprecyzowaniu pozwu – a to strony pozwanej oraz wysokości żądania powódka S. C. wniosła o zasądzenie od pozwanej J. M. i Gminy R. solidarnie kwoty 3.000.000 zł tytułem zadośćuczynienia za naruszenie przez pozwanych dóbr osobistych powódki w postaci godności, zdrowia, czasu, pieniędzy, wizerunku, nazwiska, swobody sumienia, nietykalności mieszkania, prawa do spokoju (wolność od strachu), prawa do pozostawiania w spokoju, prawa do kultu po osobie zmarłej – jej matki M. W..

***Oddalając powództwo w przedmiotowej sprawie Sąd Okręgowy poczynił następujące ustalenia faktyczne:***

Pozwana J.M. jest Miejskim Konserwatorem Zabytków w R.. Na podstawie porozumienia zawartego w dniu 23 kwietnia 1999 r. pomiędzy Wojewodą (...), a Zarządem Gminy w R. Wojewoda powierzył Zarządowi Gminy sprawy należące do właściwości (...) Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w K.. Należą do nich między innymi uzgadnianie projektów budowlanych w zakresie wynikających z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnoszących się do stref ochrony konserwatorskiej, uzgadnianie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu w odniesieniu do obszarów objętych ochroną konserwatorską. Zadania te mają być wykonywane przez Zarząd Gminy, który utworzy stanowisko Miejskiego Konserwatora Zabytków. Nadzór nad realizacją zadań miał być sprawowany przez (...) Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Powódka jest współwłaścicielką nieruchomości położonej w R. przy ul. (...). W bezpośrednim sąsiedztwie powódki swoją nieruchomość ma R. P., który zamieszkuje w budynku nr (...) na ul. (...).

W dniu 29 marca 2000 r. R. P. wystąpił do Urzędu Miasta w R. z wnioskiem o wyrażenie zgody na dobudowę lukarny w połąci dachu w elewacji od ulicy wraz z podniesieniem jego wysokości o 50 cm. Decyzja w tej sprawie zapadła 18 kwietnia 2000 r. Matka powódki M. W. odwołała się od tej decyzji i w dniu 4 lipca 2000 r. Sąd Administracyjny w Katowicach uchylił decyzję o warunkach zabudowy. W związku z tym w dniu 3 sierpnia 2000 r. R. P. cofnął wniosek w części dotyczącej podniesienia dachu o 50 cm. Rozpoznając jego wcześniejszy wniosek o wyrażenie zgody na przebudowę dachu, w dniu 1 września 2000 r. Miejski Konserwator Zabytków – pozwana J. M. wydała postanowienie, w którym po rozpatrzeniu projektu decyzji Wydziału (...)Urzędu Miejskiego w R. w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowaniu terenu na zmianę dachu budynku przy ul. (...) uzgodniła w/w projekt decyzji. W postanowieniu tym stwierdziła, że przedłożony jej projekt z punktu widzenia konserwatorskiego nie stoi w sprzeczności z zasadami ochrony konserwatorskiej. Jest to budynek z połowy XIX wieku, a planowana przez inwestora (czyli R. P.) modernizacja poprawi stan techniczny obiektu i wpłynie pozytywnie na substancję zabytkową i nie naruszy zasad ochrony zabytków. Odpis tego postanowienia otrzymała m. in. matka powódki – ówczesna właścicielka nieruchomości M. W..

W dniu 27 września 2001 roku Starosta Powiatowy w R. wydał decyzję o pozwoleniu na przebudowę dachu w budynku nr (...). Ponieważ R. P. wykonywał remont – zdaniem powódki niezgodnie z uzyskanym pozwoleniem – zaskarżyła ona decyzję Starosty. Powódka domagała się od Powiatowego Inspektora nadzoru Budowlanego w R. dokonania oględzin dokonanych przez R. P. robót, twierdziła, że podwyższenie ściany granicznej pomiędzy budynkami narusza jej własność, stanowi zagrożenie dla zdrowia i życia i możliwość wystąpienia katastrofy budowlanej. Powódka zarzucała R. P. samowolę budowlaną. W wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego – i kolejnych skarg powódki, Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. w dniu 29 września 2008 r. wyrokiem uchylił decyzję (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego stwierdzając w niej luki i niejasności uniemożliwiające merytoryczną ocenę prawidłowości zaskarżonego rozstrzygnięcia. Sąd ten stwierdził, że należy ustalić, czy R. P. wykonując roboty budowlane dokonał ich zgodnie z projektem, ostatecznej decyzji Starosty (...) z 27 września 2001 r. czy roboty te nie były przewidziane w projekcie. Skoro zatem na drodze administracyjnej nie poczyniono w tej mierze ustaleń, decyzję (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru trzeba było uznać za naruszającą przepisy postępowania administracyjnego.

W dniu 8 stycznia 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. uchylił również decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w R. z 14 marca 2008 r., która związana była z odmową nakazania R. P. wykonania rury spustowej odprowadzającej wody opadowe z dachu jego budynku. Decyzję odmowną skarżyła również powódka twierdząc, że brak tej rury naraża jej budynek na poważne szkody.

W dniu 1 lipca 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. uchylił decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego stwierdzając, że nie podlega ona wykonaniu. Decyzja ta dotyczyła odmowy stwierdzenia nieważności decyzji Starosty (...) z 27 września 2001 roku udzielającej pozwolenia na przebudowę dachu R. P.. W cytowanym wyżej wyroku stwierdzono, że organ administracyjny powinien był wyjaśnić w związku z powtórnyim złożeniem wniosku przez R. P., czy były składane inne projekty i decyzje o warunkach zabudowy. Z akt postępowania administracyjnego

nie wynikało, by zakończyło się postępowanie w sprawie zabudowy i zagospodarowaniu terenu po pierwotnym uchyleniu decyzji o warunkach zabudowy z 18 kwietnia 2000 r.

W dniu 4 marca 2010 r. Wojewoda (...) po ponownym rozpoznaniu wniosku powódki (w związku z cytowanym wyżej wyrokiem Sądu Administracyjnego w W.) stwierdził nieważność ostatecznej decyzji Starosty (...) z 27 września 2001 r. Wojewoda (...) ustalił, że w aktach sprawy nie było nowej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu dla R. P., a przeprowadzone przez niego roboty budowlane wymagały pozwolenia na budowę. Po przeanalizowaniu projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją Starosty z 27 września 2001 r. Wojewoda (...) uznał, że wykonanie prac zgodnie z tym projektem nie było ani remontem, ani przebudową i nie było też innej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu.

Remont wykonany przez R. P. zmienił wygląd jego budynku w porównaniu ze stanem pierwotnym.

Powódka przez wiele lat odwoływała się od wydawanych decyzji administracyjnych, składała skargi, doniesienia do prokuratury podnosząc niedopełnienie obowiązków, przekroczenie uprawnień, nadużycia władzy przez urzędników państwowych, podnosiła również samowolę budowlaną ze strony R. P. oskarżając go o zniszczenie obiektów zabytkowych, kradzież itp. Powódka twierdziła, że R. P. jako osoba bogata potrafi dla własnych korzyści załatwić wszystkie sprawy zarówno z organami ścigania, jak i urzędnikami.

Powódka pisała również skargi do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w związku z działalnością pozwanej J.M..

Powyższe ustalenia wynikają z cytowanych wyżej orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. i W., decyzji Starosty (...) oraz Wojewody (...), zeznań powódki, a także wymienionych wcześniej pism, fotografii, oświadczeń i wniosków. Powyższe dowody nie były kwestionowane przez strony.

W pierwszym rzędzie Sąd był zobowiązany ustalić, czy pozwane mają legitymację bierną do występowania w tym procesie.

Z oświadczenia powódki złożonego na pierwszej rozprawie wynikało, że wszystkie roszczenia kierowane pod adresem pozwanej J. M. są kierowane jako do osoby będącej Miejskim Konserwatorem Zabytków, a nie do osoby fizycznej.

W tym stanie rzeczy należało uznać, że pozwana J. M. nie ma legitymacji biernej do występowania w procesie, gdyż za jej ewentualne uchybienia jako Miejskiego Konserwatora Zabytków odpowiada organ ją zatrudniający (art. 417 k.c.).

Odnośnie legitymacji biernej Gminy R. Sąd uznał, że posiada ona legitymację do występowania w procesie, gdyż w jej strukturach pracuje Miejski Konserwator Zabytków, co wynika z zawartego przez Zarząd Gminy i Wojewodę (...) porozumienia.

Należało zatem ustalić, czy działania Miejskiego Konserwatora Zabytków – za które odpowiadałaby Gmina – były bezprawne.

Zgodnie z art. 417 k.c. pojęcie bezprawności wynikające z tego przepisu należy interpretować ściśle jako występowanie niezgodności z Konstytucją, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, rozporządzeniami oraz prawem stanowionym przez Unię Europejską. Jedyne zarzut, który powódka stawiała Miejskiemu Konserwatorowi Zabytków dotyczył wydanego przez nią postanowienia z 1 września 2000 r., w którym uzgodniła projekt decyzji wydanego przez Wydział (...). Powódka twierdziła, że Starosta (...) opierał się na tym postanowieniu i dlatego wydał decyzję (z 27 września 2001 r.), która potem została unieważniona. Zdaniem Sądu postanowienie wydane przez Konserwatora, o którym mowa wyżej nie może być uznane za bezprawne działanie, gdyż Konserwator prowadził jedynie cząstkowe postępowanie administracyjne, natomiast samą decyzję wydał Starosta (...), który przecież miał do dyspozycji inne dokumenty z różnych wydziałów (np. (...)), na podstawie których wydał swoją decyzję. Sąd uznał, że samo postępowanie Miejskiego Konserwatora Zabytku nie naruszało przepisu prawa, które mogłoby wyrządzić szkodę

powódce. Na podstawie opinii Konserwatora, to nie pozwana Gmina wydawała decyzję, ale inny podmiot prawa - Starosta (...).

Gmina R., a właściwie jej organ Prezydent Miasta nie wydawał w tej sprawie żadnej decyzji, a zatem również i z tego punktu widzenia pozwana Gmina nie ponosi odpowiedzialności za straty wymienione przez powódkę.

W tym stanie rzeczy Sąd uznał, że nie zachodzą przesłanki z przepisu 417 k.c., a zatem zbyteczne było rozważanie czy faktycznie naruszone zostały dobra osobiste powódki, a jeżeli tak, to jakie. Brak legitymacji biernej po stronie pozwanej J.M. i brak bezprawności działania po stronie Gminy skutkowało oddaleniem powództwa.

Od powyższego wyroku wniosła apelację powódka zarzucając w świetle przedstawionych przez nią faktów, że jest to orzeczenie krzywdzące jej osobę i niezgodne z prawem.

Na rozprawie apelacyjnej w dniu 11 kwietnia 2013 r. powódka również nie sformułowała wniosków apelacyjnych.

W związku z powyższym Sąd Apelacyjny rozpoznawanie apelacji powódki poprzedził rozważeniami natury ogólnej i są one następujące:

Pozostaje faktem, że powódka działająca bez profesjonalnego pełnomocnika wiązała odpowiedzialność z tytułu ochrony dóbr osobistych pozwanej J. M. z szeregiem zdarzeń faktycznych, a także prawnych „dotykających” jej osobę, wcześniej zaś osobę jej matki, na przestrzeni lat, które „zapoczątkowało” wydanie przez Miejskiego Konserwatora Zabytków postanowienia z 1.09.2000 r. (k. 40) uzgadniającego projekt decyzji Wydziału (...)Urzędu Miasta w R. w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowaniu terenu na zmianę dachu budynku przy ul. (...) w R..

Postanowienie to wydane zostało na podstawie art. 40 ust. 4 pkt 4 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i art. 106 § 5 k.p.c. i poprzedzało wydanie przez starostę decyzji z 27.09.2001 r. (k. 65), której nie poprzedzała jednocześnie decyzja Wydziału (...) Urzędu Miasta w R. w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Zostało ono doręczone matce powódki – M. W. (vide: k. 40 – odwrot) i nie zostało przez nią zaskarżone zażaleniem.

Poprzednia decyzja z 18.04.2000 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu (k. 284 – odwrot) na skutek odwołania matki powódki została uchylona w całości decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 4.07.2000 r. (k. 285), gdy w jej uzasadnieniu wskazano na konieczność pozyskania uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, sama zaś decyzja została również doręczona matce powódki.

Tak więc pozwana wydając postanowienie o którym mowa wyżej, a z którym powódka wiązała „początek krzywd” działała na podstawie i w granicach prawa. Nie naruszała przy tym dóbr osobistych powódki (co najwyżej jej matki), by ta mogła rzecz jasna w wypadku bezprawności kreować roszczenie odszkodowawcze. Hipotetycznie nie wchodziło to w rachubę, gdyż nie naruszało godności, czy dobrego imienia matki powódki.

„Naruszenie prawa własności” nie może być jednocześnie uznane za naruszenie dobra osobistego, by jak chce tego powódka, kreować roszczenie o ochronę już jej własnych dóbr osobistych. Tak więc ostatecznie Sąd Okręgowy zasadnie przyjął brak legitymacji biernej pozwanej J. M. w stanie faktycznym sprawy, gdy przepis art. 24 § 1 k.c. uzależnia ochronę dóbr osobistych od dwóch przesłanek: zagrożenia lub naruszenia dobra osobistego oraz od bezprawności działania. Na żądającym ochrony ciąży jedynie dowód, że dobro osobiste zostało zagrożone lub naruszone działaniem pozwanego, gdy powódka nie udźwignęła już ciężaru wykazania, że jakieś jej własne dobro osobiste zostało naruszone poprzez wydanie przez pozwaną postanowienia o którym mowa wyżej.

Rozpoznając przedmiotową apelację Sąd Apelacyjny uwzględnił i to, że wynikający z art. 77 ust. 1 Konstytucji i z art. 417 k.c. obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej obejmuje także szkodę niemajątkową (krzywdę) w ujęciu art. 448 k.c. W sytuacji, gdy źródłem odpowiedzialności jest szkoda pozostająca w normalnym związku przyczynowym z wykonywaniem władzy publicznej, to jest ona oparta na przesłance bezprawności, albowiem utrzymanie jako przesłanki tej odpowiedzialności także czynnika subiektywnego

(winy) naruszałoby konstytucyjnie ukształtowaną zasadę odpowiedzialności państwa za działania w sferze imperium (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 października 2011 r., III CZP 25/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 15).

Podkreślić jednocześnie należało szeroką wykładnię pojęcia organu wykonującego władzę publiczną, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/10 (OTK Zb. Urz. 2001, nr 8, poz. 256), co przy regulacji § 2 art. 417 k.c. i treści porozumienia w sprawie powierzenia przez Wojewodę (...) Urzędowi Gminy w R. prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości (...) Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w K. z 23.04.1999 r., a zwłaszcza § 2 tegoż porozumienia o obowiązku utworzenia w strukturze organizacyjnej stanowiska Miejskiego Konserwatora Zabytków pozwalało powołanemu Konserwatorowi przydać status organu w rozumieniu § 1 art. 417 k.c., za którego niezgodne z prawem działania wyrządzające szkodę ponosić winna odpowiedzialność jednostka samorządu terytorialnego.

Jednocześnie już w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 19 maja 2009 r., III CZP 139/08 (OSNC 2009 r., nr 11, poz. 144) podkreślano, że przedmiotem oceny w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej chodzi o decyzję ostateczną, gdy to wyartykułował wprost Sąd Najwyższy w treści Uchwały Pełnego Składu Izby Cywilnej z dnia 30 marca 2011 r., III CZP 112/00 (OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75), a wcześniej w wyroku z 12 lutego 2010 r., I CSK 328/09 (OSNC 2010, nr 9, poz. 130), w uzasadnieniu którego powołano szereg orzeczeń Sądu Najwyższego odnoszących się wyłącznie do ostatecznej decyzji administracyjnej.

W stanie faktycznym sprawy nie chodziło jednak o ostateczną decyzję administracyjną, ale o postanowienie Miejskiego Konserwatora Zabytków z 1 września 2000 r. (k. 40) wydane na podstawie art. 40 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, art. 106 § 5 k.p.c. oraz porozumienia z 23 kwietnia 1999 r., w związku z czym rozważenia wymagało, czy postanowienie to mogło być równoważne (w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej) z ostateczną decyzją administracyjną.

Należało wyjść od stwierdzenia, że wykładnia językowa i systemowa art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. prowadzi do wniosku, iż ustawodawca objął tym przepisem wyrządzenie szkody decyzją ostateczną, po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jej niezgodności z prawem, a więc niewątpliwie wyłączył z hipotezy tej normy decyzje nieostateczne. Jak zasadnie wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 2 lutego 2011 r., II CSK 398/10 (OSNC 2011, nr 11, poz. 125) decyzja nieostateczna nie może być uznana za sprzeczną z prawem, gdyż to podważałoby sens instancyjności i istniejących środków odwoławczych. Tym bardziej aktowi ostatecznemu w postaci postanowienia „nadającemu sprawie dalszy bieg” w rozumieniu „konieczności” wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu nie można przypisać cechy niezgodności z prawem, zwłaszcza że nie stwierdzono jego niezgodności z prawem decyzją nadzorczą. W orzecznictwie został bowiem wyrażony pogląd, który podzielił skład orzekający, że niezgodność z prawem może być stwierdzona tylko w trybie przewidzianym prawem, a nie przez sąd orzekający o odszkodowaniu (por. wyrok Sądu Najwyższego z 26 listopada 2004 r., I CK 290/04, LEX nr 337245), gdy stwierdzenie niezgodności z prawem postanowienia Miejskiego Konserwatora Zabytków z 1 września 2000 r., jako dowodu koniecznego w stanie faktycznym sprawy powódka nie zaoferowała.

Skoro postanowienie to nie ma przymiotu decyzji ostatecznej, to nawet gdyby wyrządziło ono szkodę powódce, nie można mu przypisać zarzutu niezgodności z prawem. Dopuszczenie do orzekania o niezgodności z prawem tak decyzji administracyjnej, a co dopiero postanowienia przez sąd orzekający o odszkodowaniu za szkody wyrządzone ich wydaniem prowadzić musiałyby do podważenia przyjętego w naszym systemie podziału kompetencji pomiędzy sądami cywilnymi, a organami i sądami administracyjnymi, a tym samym naruszałoby art. 7 i w związku z tym art. 2 Konstytucji RP.

Z powyższych względów powódka nie mogła uzyskać w stanie faktycznym sprawy wyroku uwzględniającego powództwo i apelacja jej, jako niezasadna, podlegała na podstawie art. 385 k.p.c. oddaleniu.

Brak w działaniach Gminy R. niezgodności z prawem wymaganej treścią art. 417 k.c. i jej stwierdzenia w sposób kwalifikowany o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. powodował, że Sąd Apelacyjny był zwolniony z konieczności odnoszenia się do zarzutów niezgodności z konstytucją i umowami międzynarodowymi rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego.

Sąd ten stosował obowiązujące go przepisy prawa, co do których istnieje domniemanie ich zgodności z Konstytucją RP, gdy domniemanie to może być wzruszone wyłącznie poprzez stosowne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, a takiego orzeczenia w stanie faktycznym sprawy brak.

(...)