

Sygn. akt I A Ca 206/13

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 kwietnia 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu Wydział I Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Jan Futro (spr.)

Sędziowie: SA Mariola Głowacka,

SA Ewa Staniszevska

Protokolant: st. sekr. sąd. Sylwia Stefańska

po rozpoznaniu w dniu 3 kwietnia 2013 r. w Poznaniu

na rozprawie

sprawy z powództwa Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Handlowo-Uslugowego (...) we W.

przeciwko Gminie W.

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Zielonej Górze z dnia 29 listopada 2012 r.

sygn. akt I C 309/10

oddala apelację.

/-/E. Staniszevska /-/J. Futro /-/M. Głowacka

I A Ca 206/13

## UZASADNIENIE

Powódka Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Uslugowe (...) sp. z o.o. z siedzibą we W. w pozwie wniesionym w dniu 9 września 2010 r. skierowanym przeciwko Gminie W. wniosła o zasądzenie od pozwanej kwoty 249 860,60 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu i kosztami procesu.

Wyrokiem z dnia 29 listopada 2012 r. Sąd Okręgowy w Zielonej Górze umorzył postępowanie co do kwoty 4 239,62 zł (pkt 1) i oddalił powództwo w pozostałej części (pkt 2). Orzekając o kosztach postępowania zasądził od powódki na rzecz pozwanej 6 217,44 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Jako podstawy rozstrzygnięcia Sąd I instancji powołał następujące ustalenia.

W dniu 7 sierpnia 2009 r. wpłynął do Urzędu Miasta i Gminy W. wniosek Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Handlowo-Uslugowego (...) sp. z o.o. z siedzibą w K. o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego w postaci suszarni kontenerowej. Suszarnia miała być zrealizowana na terenie zakładu produkcyjnego

stanowiącego własność spółki w K. k. W. - działki nr (...). Niekompletny wniosek został uzupełniony przez powódkę w dniu 19 sierpnia 2009 r.

Dnia 18 września 2009 r. powódka zawarła umowę z L. K. prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą(...)L. K. w Ś., której przedmiotem było zaprojektowanie i montaż dwóch komór suszarniczych typu (...) 60. Termin zakończenia montażu komór strony ustaliły na 30 listopada 2009 r. a następnie w kolejnych aneksach ostatecznie do końca czerwca 2010 r. W § 9 w/w umowy strony ustaliły warunki zapłaty kar umownych, określając m.in. iż w przypadku przesunięcia terminu realizacji z winy zamawiającego zobowiązuje się on do zapłaty kary w wysokości 0,1% netto za każdy dzień opóźnienia.

Postanowieniem Starosty (...) z dnia 9 września 2009 r. zaopiniowano pozytywnie projekt decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji - suszarni kontenerowej w K..

Postanowieniem Burmistrza Miasta i Gminy W. z dnia 14 września 2009 r. wyrażono zgodę na lokalizację w/w inwestycji w zakresie drogi gminnej o nr działki (...) w K..

Pismem z dnia 29 września 2009 r. powódka uzupełniła informacje dotyczące planowanej inwestycji, w wykonaniu zobowiązania z dnia 22 września 2009 r.

W dniu 2 października 2009 r. została wydana przez Burmistrza Miasta i Gminy W. decyzja nr(...) o warunkach zabudowy suszarni kontenerowej zgodnie z wnioskiem powódki. Jedna ze stron postępowania dnia 20 października 2009 r. zaskarżyła decyzję do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Z.. Odwołanie wraz z aktami sprawy przekazano (...) w Z. dnia 22 października 2009 r.

Decyzją z dnia 13 listopada 2009 r. - doręczoną pozwanej wraz z aktami w dniu 14 grudnia 2009 r. - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Z. uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i sprawę przekazało do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji Burmistrzowi Miasta i Gminy W.. Jako uchybienia wskazano m.in. naruszenie art. 10 § 1 k.p.a. poprzez odstąpienie od zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienie im wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań i art. 7 k.p.a. nakazującego dokładne wyjaśnienie stanu sprawy.

Pismem z dnia 15 grudnia 2009 r. Burmistrz Miasta i Gminy W. przesłał projekt decyzji nr (...) Staroście Powiatowemu we W. celem uzgodnienia. Na postanowienie uzgadniające projekt decyzji zażalenie dnia 29 grudnia 2009 r. wniosła jedna ze stron. Zażalenie wraz z aktami sprawy przesłano do (...) w Z. dnia 31 grudnia 2009 r.

Postanowieniem Starosty Powiatowego we W. z dnia 21 grudnia 2009 r. wyrażono zgodę na lokalizację inwestycji na wskazanych działkach.

Pismem z dnia 13 stycznia 2010 r. na podst. art. 36 k.p.a. pozwana zawiadomiła m.in. powódkę o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy do 14 lutego 2010 r., wskazując, że sprawa zostanie zakończona po załatwieniu zażalenia na postanowienie Burmistrza z dnia 15 grudnia 2009 r.

Postanowieniem z dnia 20 stycznia 2010 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Z. uchyliło zaskarżone postanowienie w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, z uwagi na istotne uchybienia proceduralne. Postanowienie wraz z aktami omyłkowo przesłane zostało dnia 15 lutego 2010 r. do Starostwa Powiatowego we W..

Pismem z dnia 26 lutego 2010 r. Burmistrz Miasta i Gminy W. zwrócił się do(...) w Z. z prośbą o doręczenie postanowienia(...) z dnia 20 stycznia 2010 r. Starostwo Powiatowe we W. oryginał w/w postanowienia(...)z dnia 20 stycznia 2010 r. wraz z aktami przekazało Urzędowi Miasta i Gminy we W. w dniu 5 marca 2010 r.

Pismem z dnia 9 marca 2010 r. na podst. art. 36 § 1 i 2 k.p.a. pozwana poinformowała strony postępowania administracyjnego, że sprawa zostanie załatwiona najpóźniej do 31 marca 2010 r., a zwłoka w załatwieniu sprawy wynika z przyczyn niezależnych od organu.

Pismem z dnia 9 marca 2010 r. poinformowano strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się, co do zebranych materiałów i dowodów.

Dnia 19 marca 2010 r. Burmistrz Miasta i Gminy W. wydał decyzję nr (...) warunkach zabudowy dla inwestycji powódki.

W dniu 1 czerwca 2010 r., po rozpatrzeniu wniosku powódki z dnia 9 kwietnia 2010 r., Starosta (...) wydał decyzję nr (...) o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wydaniu pozwolenia na budowę inwestycji suszarni kontenerowej w K..

Dziennik budowy nr (...) wydano dnia 16 czerwca 2010 r. Prace rozpoczęto dnia 30 czerwca 2010 r. Pełen zakres robót objętych pozwoleniem na budowę wykonano dnia 12 sierpnia 2010 r.

Dnia 27 sierpnia 2010 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego we W. potwierdził przyjęcie zawiadomienia powódki o zakończeniu budowy.

Przeciętny kurs EURO, zgodnie z tabelą kursów średnioważonych NBP, za okres od grudnia 2009 r. do kwietnia 2010 r. wyniósł 3,9985 zł. Ewentualne utracone korzyści przez powódkę wynoszą za jeden tydzień - 2.964,09 zł, a za jeden dzień 423,44 zł

Dnia 2 sierpnia 2010 r. (...) L. K. w Ś. wystawił fakturę VAT nr (...) na kwotę 23.510,60 zł (w tym podatek VAT 4.239,62 zł) tytułem kary umownej. Faktura ta została zapłacona przez powódkę dnia 24 sierpnia 2010 r.

Dnia 12 grudnia 2009 r. i dnia 17 lutego 2010 r. powódka złożyła do Rady Miasta i Gminy W. skargi na przewlekłe załatwianie sprawy.

Uchwałą z dnia 30 grudnia 2009 r. Rada Miejska we W. uznała skargę powódki za zasadną. Kolejną uchwałą z dnia 25 marca 2010 r. Rada Miejska we W. uznała skargę powódki za nieuzasadnioną.

Dnia 15 kwietnia 2010 r. powódka wniosła do Wojewody (...) skargę na nienależyte wykonanie zadań przez Radę Miejską we W..

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy stwierdził, że skoro powódka nie łączyła powstania po jej stronie szkody z wydaniem decyzji administracyjnej lecz z uchybieniem terminu do załatwienia sprawy określonego w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, nie zachodzi przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej na podstawie wskazywanego przez powódkę przepisu art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Zdaniem Sądu Okręgowego, podstawę ewentualnej odpowiedzialności pozwanej mógłby stanowić przepis art. 417 § 1 k.c. jako przepis ogólny, którego zakresem objęte są wszystkie niezgodne z prawem działania lub zaniechania władzy publicznej nieuregulowane w przepisach szczególnych, tj. w art. 417<sup>1</sup> i 417<sup>2</sup> k.c. Powódka jednakże nie wykazała przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej z art. 417 § 1 k.c., tj. poniesienia szkody, faktu jej wyrządzenia przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej oraz łączącego te zdarzenia normalnego związku przyczynowego. Zdaniem Sądu Okręgowego, w okolicznościach niniejszej sprawy nie sposób uznać, że działania pozwanej były bezprawne. W toku postępowania administracyjnego organ pierwszej instancji wydawał decyzje w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy bez zbędnej zwłoki, a nadto informował powódkę o przedłużeniu terminów załatwienia sprawy w trybie art. 36 k.p.a. Sąd Okręgowy zaznaczył, że powódka nie skorzystała z przewidzianej w art. 37 § 2 k.p.a. możliwości wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego. Ponadto, w okolicznościach niniejszej sprawy nie sposób przyjąć, by zachodziła realna możliwość przystąpienia przez powódkę do realizacji inwestycji we wskazywanym przez nią terminie 12 listopada 2009 r., nawet gdyby żadna ze stron postępowania administracyjnego nie wniosła odwołania od decyzji w

sprawie ustalenia warunków zabudowy. Do rozpoczęcia realizacji inwestycji konieczne było bowiem jeszcze uzyskanie pozwolenia na budowę. Nie można zatem uznać za typowe następstwo przedłużenia postępowania w przedmiocie wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, szkody w postaci utraconych korzyści związanych z opóźnieniem wdrożenia nowego procesu technologicznego. Powódka zawierając z wykonawcą robót umowę o realizację inwestycji - nie posiadając decyzji o warunkach zabudowy ani pozwolenia na budowę - podjęła ryzyko gospodarcze niedochowania terminów realizacji inwestycji określonych w umowie. W ocenie Sądu Okręgowego, powódka nie wykazała również, że miała realną możliwość osiągnięcia dochodów z inwestycji w określonej przez siebie wysokości. Ze sporządzonej w sprawie opinii biegłej B. L. wynika bowiem w sposób nie budzący wątpliwości, że w ujęciu tygodniowym utracone korzyści powódki wyniosłyby 2 964,09 zł, co stanowi kwotę znacznie niższą, aniżeli wskazywana przez powódkę. Zdaniem Sądu Okręgowego, również roszczenie powódki w zakresie wskazywanej przez nią kwoty, jaką zapłaciła wykonawcy inwestycji tytułem kary umownej jest nieuzasadnione. Powódka mogła bowiem podnieść zarzut, że nie ponosi winy za opóźnienie, czego jednak nie uczyniła. Nie sposób ponadto zweryfikować, w jaki sposób ujęta na fakturze VAT nr (...) kara umowna została naliczona, a zwłaszcza, za jaki okres.

O umorzeniu postępowania w zakresie kwoty 4 239,62 zł orzeczono na podstawie art. 355 § 1 k.p.c. w zw. z art. 203 § 1 i 4 k.p.c.

Jako podstawę rozstrzygnięcia o kosztach procesu - wskazując, co się na nie składa - Sąd Okręgowy powołał przepisy art. 98 § 1 i 2 k.p.c. 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 z późn. zm.).

Od wyroku tego zaskarżając go w części, w jakiej oddalono powództwo i orzeczono o kosztach procesu apelację wniosła powódka zarzucając zaskarżonemu wyrokowi:

- obrażę prawa materialnego, tj. przepisu art. 417 k.c. poprzez stwierdzenie, że działania pozwanej podejmowane w trakcie postępowania administracyjnego dotyczącego wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy nie można określić jako bezprawne w rozumieniu tego przepisu;
- poczynienie błędnych ustaleń sprzecznych z zebrany w sprawie materiałem dowodowym w wyniku przyjęcia, iż nie występuje normalny związek przyczynowy pomiędzy szkodą doznaną przez powódkę w następstwie opóźnienia procesu inwestycyjnego w odniesieniu do montażu suszarni i utraconych w związku z powyższym korzyści i wadliwością postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy, a mianowicie jego przewlekłością stanowiącą konsekwencję rażących uchybień proceduralnych, oraz że zawarcie przez powódkę umowy w przedmiocie montażu suszarni i zapłacenie wynikającej z niej kary umownej związanej z przesunięciem terminu realizacji inwestycji ocenić należy w kategoriach ryzyka gospodarczego obciążającego wyłącznie powódkę;
- naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na treść orzeczenia, a mianowicie art. 233 i 316 k.p.c. w wyniku przekroczenia granic swobodnej oceny dowodów i bezzasadnego przyjęcia, że zapłata kary umownej przez powódkę na rzecz wykonawcy suszarni była bezpodstawna, a nadto naruszenie przepisu art. 278 § 1 w związku z art. 286 k.p.c. w następstwie oddalenia wniosku powódki o powołanie prof. W. L. jako biegłego ad hoc w sprawie.

W konsekwencji wniosła o zmianę wyroku Sądu Okręgowego w zaskarżonej części i zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kwoty 72 624,58 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty i stosunkowe rozdzielenie kosztów procesu oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, ewentualnie wniosła o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach procesu.

Pozwana wniosła odpowiedź na apelację, która jednak na podstawie art. 132 k.p.c. została zwrócona. Na rozprawie apelacyjnej wniosła o oddalenie apelacji.

### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje.**

Apelacja okazała się niezasadna.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że podnosząc zarzut przekroczenia granic swobodnej oceny dowodów i naruszenia art. 233 k.p.c. skarżąca w rzeczywistości nie podnosi w apelacji zarzutów, co do prawidłowości oceny jakiegokolwiek dowodu. Podniesione zarzuty bezzasadnego – zdaniem skarżącej – przyjęcia, że zapłata kary umownej przez powódkę na rzecz wykonawcy inwestycji była bezpodstawna, dotyczą w istocie naruszenie prawa materialnego, tj. niezasadnego niezastosowania art. 417 k.c. w ustalonym stanie faktycznym. Podobnie zarzut błędnych ustaleń faktycznych, sprzecznych z zebranych w sprawie materiałem dowodowym dotyczy w istocie naruszenia prawa materialnego. Skarżąca nie zarzuca bowiem jakiegokolwiek błędu w ustaleniach faktycznych a jedynie zarzuca błędne przyjęcie, że pomiędzy szkodą doznaną przez powódkę w następstwie opóźnienia procesu inwestycyjnego i utraconych w związku z tym korzyści a wadliwością (przewlekłością) postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy nie występuje adekwatny związek przyczynowy. Zarzuty naruszenia prawa procesowego sprowadzają się w istocie do zarzutu niezasadnego oddalenia wniosku powódki o powołanie w sprawie w charakterze biegłego W. L., który był autorem opinii prywatnej przedłożonej przez powódkę. Odnosząc się do tego zarzutu, należy stwierdzić, że zarzut ten jest chybiony. Opinia ta stanowi dokument prywatny w rozumieniu art. 245 k.p.c. Dokument prywatny natomiast stanowi jedynie dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. Nie jest on natomiast dowodem na prawdziwość treści zawartych w dokumencie i w przypadku – jak niniejszym – zaprzeczenia prawdziwości takich faktów na stronie spoczywa obowiązek wykazania innymi środkami dowodowymi prawdziwości tych treści ( art. 6 k.c.). Nadto zauważyć można, że sama apelująca w uzasadnieniu apelacji wskazuje, że nie kwestionuje na etapie postępowania odwoławczego sporządzonej w sprawie opinii przez biegłą B. L. i w związku z tym ogranicza swoje pierwotne żądanie to utraconych korzyści w wysokości wyliczonej przez biegłą oraz kary umownej zapłaconej na rzecz wykonawcy pomniejszonej o podatek VAT.

W istocie zatem wszystkie zarzuty apelacji sprowadzają się do zarzutu obrazy prawa materialnego, tj. niezasadnego niezastosowania art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji (w uzasadnieniu apelacji).

Wskazać więc trzeba, że artykuł 77 ust. 1 Konstytucji R.P. wyraża konstytucyjne prawo do odszkodowania za bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną, jednakże sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga, co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Unormowania te są zawarte w ustawach zwykłych. (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2011 r. II CSK 570/10 LEX nr 847123). W rozpoznawanej sprawie, powódka domagała się zasądzenia na jej rzecz odszkodowania za szkodę powstałą na skutek przewlekłego – jej zdaniem – prowadzenia postępowania administracyjnego i niewydania decyzji przez organ pierwszej instancji w terminach określonych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 35 k.p.a.). Zasadnie Sąd Okręgowy wskazał, że w sprawie nie znajdzie zastosowania art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., który dotyczy wyrządzenia szkody przez wydanie ostatecznej decyzji, albowiem powódka dochodziła roszczeń odszkodowawczych z powodu niewydania decyzji we właściwym terminie. Upatrując podstawy rozstrzygnięcia sprawy w dyspozycji art. 417 k.c., Sąd Okręgowy przeoczył jednak, że skutki odszkodowawcze przewlekłości postępowania administracyjnego unormowano w art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Na poparcie swojego stanowiska Sąd Okręgowy przytoczył w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku uchwałę Sądu Najwyższego z 28 września 1990 r., zgodnie z którą przyjmuje się, że zwłoka w załatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 2 k.p.c. może stanowić podstawę odpowiedzialności za szkodę na podstawie art. 417 k.c. Należy jednak zauważyć, że uchwała ta zapadła jeszcze przed wprowadzeniem do Kodeksu cywilnego przepisu szczególnego, regulującego kwestię odpowiedzialności, tj. art. 417<sup>1</sup> k.c. dodanego przez ustawę z 17 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), przy czym zmiana ta weszła w życie 1 września 2004 r.

Art. 417 k.c. reguluje odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Z kolei art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. dotyczy sytuacji, gdy szkoda została wyrządzona poprzez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa. Jeśli chodzi o relacje między tymi przepisami to wskazać należy, że art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. stanowi przepis szczególny w stosunku do ogólnego przepisu art. 417 k.c., jednak również dla tych przypadków odpowiedzialności deliktowej znajdują zastosowanie ogólne przesłanki i zasady odpowiedzialności określone w art. 417 k.c. Jeśli chodzi o stosunek logiczny łączący powyższe normy to pozostają one w stosunku alternatywy rozłącznej. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 maja 2011 r., sygn. akt II CSK 570/10 (LEX nr 847123) normy zawarte w art. 417<sup>1</sup> § 1-3 k.c. regulując szczególne postacie bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną, ograniczają odpowiedzialność określoną w art. 417 k.c. przez to, że wprowadzają kwalifikowany sposób stwierdzania bezprawności w przypadku określonych rodzajów aktów władczych. Zgodnie zatem z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, jeśli istnieje przepis szczególny winno się go stosować w miejsce przepisu ogólnego.

Przepis art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. określa odpowiedzialność władzy publicznej za zaniechania w dokonywaniu aktów indywidualnych o charakterze władczym, czyli za uszczerbki spowodowane przewlekłością postępowania sądowego albo administracyjnego. Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie orzeczenia lub decyzji dotyczy tylko przypadków, gdy obowiązujący przepis prawa nakazywał sądowi lub organowi administracyjnemu wydanie orzeczenia lub decyzji. Przesłanką przypisania obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przewlekłością postępowania jest więc skonkretyzowany w przepisie prawa obowiązek podjęcia przez organ sądowy lub administracyjny określonych działań władczych, o charakterze indywidualnym, których zaniechanie spowodowało szkodę. Przyjmując, że niewątpliwie na pozwanej ciążył obowiązek wydania wnioskowanej decyzji wskazać należy, iż nadto odpowiedzialność organu w takim przypadku uzależniona jest od stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chociaż dopuszczalne jest uchylenia przesłanki prejudykatu, jeżeli przepisy odrębne tak stanowią. Ustawodawca uregulował odrębnie dla sądów i organów administracyjnych właściwe tryby dla stwierdzenia niezgodności z prawem zachowań tych organów władzy publicznej. By móc stwierdzić przewlekłość w postępowaniu administracyjnym, a więc dla uzyskania prejudykatu określonego art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., niezbędne jest złożenie skargi na bezczynność, którą przewiduje art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Jeżeli sąd uwzględni skargę, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji (art. 149 p.p.s.a.). Dopiero niewykonanie tego orzeczenia uprawnia osobę, która poniosła szkodę, do żądania odszkodowania przed sądem powszechnym od organu, który nie wykonał orzeczenia (art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a.). Jeżeli w ciągu trzech miesięcy poszkodowany nie uzyska odszkodowania od organu administracyjnego, może żądać odszkodowania przed sądem powszechnym (art. 154 § 5 p.p.s.a.). Alternatywną drogą do uzyskania prejudykatu jest wniesienie zażalenia na niezłałatwienie sprawy w terminie lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie art. 37 k.p.a. Postanowienie organu wyższego stopnia uwzględniające zażalenie stanowi wówczas prejudykat, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.

Uchwała Rady Miejskiej we W. z 30 grudnia 2009 r., którą uznano skargę powódki z dnia 12 grudnia 2009 r. za zasadną (k. 256-258) została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 229 pkt 3, art. 237 i art. 238 k.p.a., tj. została rozpoznana w trybie działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego „Skargi i wnioski”, nie stanowi więc prejudykatu w rozumieniu przepisu art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.

Reasumując przepis art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. stanowi podstawę roszczenia o naprawienie szkody będącej następstwem niewydania przez właściwy organ decyzji. Nie każda jednakże bezczynność organu może być utożsamiana ze szkodą. Osoba, która twierdzi, że poniosła szkodę, musi wykazać, stosownie do art. 6 k.c., że szkoda rzeczywiście zaistniała oraz była ona następstwem niewydania decyzji, której obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, a nadto związek przyczynowy pomiędzy szkodą, a niewydaniem przez organ odpowiedniego orzeczenia/decyzji. Nawet jednak po wykazaniu powyższego warunkiem koniecznym do powstania uprawnienia do żądania naprawienia szkody w przedmiotowym przypadku jest uzyskanie, jak już wskazano, prejudykatu, z którego wynika, że pomimo istnienia

tego obowiązku wydania decyzji, nie została ona w stosownym terminie wydana. W świetle powyższych przepisów sąd powszechny nie ma uprawnień do czynienia samodzielnych ustaleń w tym przedmiocie.

W rozpoznawanej sprawie bezspornym było, że powódka nie złożyła do organu wyższego stopnia (Samorządowego Kolegium Odwoławczego) zażalenia w trybie art. 37 § 2 k.p.a., nie wniosła też skargi do sądu administracyjnego na przewlekłe załatwianie sprawy. Nie uzyskała zatem prejudykatu niezbędnego dla uznania odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Nie ma zatem podstaw do uwzględnienia powództwa.

Ostatecznie stwierdzić należy, że pomimo, iż Sąd Okręgowy jako podstawę prawną rozstrzygnięcia wskazał, choć nieprawidłowo art. 417 k.c. do którego przesłanek nie należy uzyskanie prejudykatu, to zaskarżone rozstrzygnięcie – pomimo błędnego uzasadnienia – odpowiada prawu.

Wobec powyższego Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. orzekł jak w wyroku. Orzekanie o kosztach postępowania apelacyjnego było zbędne skoro pozwana, która sprawę wygrała zastępowana przez radcę prawnego roszczenia o ich zwrot nie zgłosiła i nie pozostały nieuiszczone koszty sądowe podlegające ściąganiu.

/-/E. Staniszewska /-/J. Futro /-/M. Głowacka