

Sygn. akt *I ACa 43/16*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 czerwca 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący: SSA Jan Futro

Sędziowie: SA Małgorzata Gulczyńska (spr .)

SA Jacek Nowicki

Protokolant: starszy sekretarz sądowy Sylwia Woźniak

po rozpoznaniu w dniu 23 czerwca 2016 r. w Poznaniu

na rozprawie

sprawy z powództwa **Z. K.**

przeciwko **Skarbowi Państwa (...)**

w P.

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu

z dnia 18 listopada 2015 r. sygn. akt I C 1222/15

I. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie 1. i 3. i:

1) w punkcie 1. oddala powództwo;

2) w punkcie 3. zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa 3.600 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego;

I. zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu

Państwa 2.700 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego;

II. nakazuje ściągnąć od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Sąd Okręgowy w Poznaniu

8.750 zł tytułem opłaty od apelacji, od uiszczenia której pozwany był zwolniony;

SSA Małgorzata Gulczyńska SSA Jan Futro SSA Jacek Nowicki

I A Ca 43/16

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy zasądził od pozwanego na rzecz powoda 175.000 zł z ustawowymi odsetkami od 30 czerwca 2015 r., oddalił powództwo w pozostałym zakresie i zasądził od pozwanego na rzecz powoda koszty procesu.

Sąd Okręgowy poczynił następujące ustalenia i rozważania.

Decyzją Burmistrza Miasta i Gminy S. z 3 kwietnia 2001 r. zatwierdzono projekt podziału należącej do powoda nieruchomości położonej w Z., objętej księgą wieczystą nr (...), składającej się z działek ewidencyjnych nr (...). Wydzielono działki o numerach od (...) pod zabudowę mieszkaniową oraz działkę nr (...) pod drogi publiczne – obecną ulicę (...) – na rzecz Gminy S..

W latach 2008-2009 Burmistrz Miasta i Gminy S. uwzględnił wnioski powoda i pozytywnie uzgodnił możliwość włączenia do drogi publicznej – ul. (...) w Z. – m.in. działek ewidencyjnych nr (...). Powodowi do 2011 roku zawsze wydawano zgody na lokalizację zjazdów z ulicy (...) na należące do niego nieruchomości, zazwyczaj w terminie 2-3 tygodni od chwili złożenia wniosku. Pozwolenia na budowę domów jednorodzinnych przy tej ulicy uzyskiwał najpóźniej w terminie 3 miesięcy od chwili złożenia wniosku. Działki nr (...) zostały przygotowane do przeprowadzenia inwestycji, posiadały niezbędne przyłącza wody i energii elektrycznej.

W dniu 8 kwietnia 2011 r. powód złożył wnioski o uzgodnienie możliwości włączenia do drogi publicznej – ul. (...) – działek nr (...). Tego samego dnia wystąpił do Starosty (...) o wydanie pozwolenia na budowę domów jednorodzinnych na tych działkach. Pismem z 1 maja 2011 r. powód został wezwany do uzupełnienia braków wniosku w postaci oświadczeń zarządcy drogi o możliwości połączenia działek z drogą publiczną.

Postanowieniami Burmistrza Miasta i Gminy S. z 17 maja 2011 r. zawieszono postępowania w sprawie wydania decyzji zezwalających na lokalizację zjazdów indywidualnych z ulicy (...) na teren działek nr (...) uznając, że rozpatrzenie spraw jest uzależnione od uprzedniego prawomocnego zakończenia sporu w sprawie ustalenia stanu prawnego ulicy (...) w Z..

Powyższe postanowienia zostały zaskarżone przez Z. K., który wielokrotnie wnosił o przyspieszenie postępowania i natychmiastowe rozpoznanie zażaleń. Postanowieniami (...) w P. z 22 lipca 2011 r. utrzymano w mocy postanowienia Burmistrza Miasta i Gminy S. z 17 maja 2011 r.

W dniu 15 kwietnia 2011 r. Z. K. zawarł z P.P.H.U. (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. umowy o wybudowanie domów jednorodzinnych:

- na działce nr (...) za 600.000 zł;
- na działce nr (...) za 550.000 zł;
- na działce nr (...) za 600.000 zł.

We wszystkich umowach powód zobowiązał się do przekazania wykonawcy robót do dnia 29 lipca 2011 r. placu budowy z kompletem dokumentacji technicznej. W § 14 każdej z umów strony przewidziały karę umowną w wysokości 0,1% wartości umownej robót za każdy dzień zwłoki w przekazaniu terenu budowy wraz z pełną dokumentacją (projekt budowlany, pozwolenie na budowę, dziennik budowy), nie więcej jednak niż 10% wartości robót. Wobec niewywiązania się przez Z. K. z postanowień umowy, (...) sp. z o.o. wezwała go 5 marca 2012 r. do zapłaty kar umownych: 55.000 złotych z umowy dotyczącej działki nr (...), 60.000 złotych z umowy dotyczącej działki nr (...) i 60.000 złotych z umowy dotyczącej działki nr (...). W odpowiedzi powód wskazał, że nieprzekazanie placu budowy nastąpiło z winy Gminy S. i wniósł o zmniejszenie kar umownych, albo o odstąpienie od ich dochodzenia. Pismem z 5 kwietnia 2012 r. (...) sp. z o.o. ponownie wezwała powoda do zapłaty powyższych kar umownych i powód 2 maja 2012 r. je uiscił – w łącznej wysokości 175.000 zł.

Wyrokami z 22 listopada 2011 r., w sprawach (...) SA (...) (...) SA (...) i (...) SA (...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w P., na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a, uchylił zaskarżone postanowienia (...)w P. z 22 lipca 2011 r. oraz poprzedzające je postanowienia Burmistrza Miasta i Gminy S. z 17 maja 2011 r. dotyczące działek nr (...). WSA w Poznaniu stwierdził, że w sprawach o zezwolenie na lokalizację zjazdów nie było żadnych podstaw do zawieszenia postępowania, a organy orzekające były władne do merytorycznego rozpoznania sprawy.

W dniu 30 marca 2012 r. Burmistrz Miasta i Gminy S. umorzył postępowania w sprawie uzgodnienia lokalizacji zjazdów dla działek nr (...). Postanowienia te wraz z utrzymującymi je w mocy postanowieniami SKO w P. zostały uchylone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. ((...) SA(...)

Równocześnie toczyło się postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania dla Z. K. od Gminy S. z tytułu utraty prawa własności nieruchomości stanowiącej działkę nr (...), która została wydzielona pod drogę publiczną (obecnie ul. (...)). W toku tego postępowania, jak i postępowań dotyczących uzgodnienia lokalizacji zjazdów do działek nr (...) Gmina S. kwestionowała okoliczność, że działka nr (...) stanowi drogę publiczną w rozumieniu ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach.

Stan faktyczny był między stronami bezsporny i w ocenie Sądu Okręgowego uzasadniał uwzględnienie powództwa. Sąd odwołał się do art. 417 § 1 k.c. i art. 417¹ § 2 zdanie 1 k.c. Wskazał, że w myśl art. 417¹ § 2 zdanie 1 k.c. konieczną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną przez wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji jest stwierdzenie tej niezgodności we właściwym postępowaniu.

W niniejszej sprawie powód wniósł skargi do WSA w Poznaniu, który wyrokami z dnia 22 listopada 2011 r. ((...) SA (...) (...) SA (...) (...) SA(...) uchylił zaskarżone postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. oraz poprzedzające je postanowienia Burmistrza Miasta i Gminy S. na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., tj. z uwagi na naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy. Orzeczenia WSA przesądziły, że ww. postanowienia organów I i II instancji wydane zostały z naruszeniem prawa. Omawiana sytuacja odpowiada regulacji zawartej w art. 287 pkt 1 p.p.s.a., zgodnie z którym w przypadku, gdy sąd administracyjny w orzeczeniu uchylił zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrujący sprawę ponownie umorzy postępowanie, stronie która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję. Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest zaś jednostką organizacyjną Skarbu Państwa w sprawie o wynagrodzenie szkody wyrządzonej decyzją wydaną przez to kolegium w trybie art. 287 pkt 1 p.p.s.a. (tak postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 45/09, LEX nr 518115).

W sytuacji określonej w art. 287 p.p.s.a. strona może dochodzić odszkodowania w postępowaniu przed sądem powszechnym, jednakże przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy odszkodowawczej, ta bowiem wynika z odpowiednich przepisów kodeksu cywilnego – art. 417 i art. 417¹ k.c. Sąd Okręgowy wskazał, że odpowiedzialność odszkodowawcza przewidziana w art. 417¹ § 2 k.c. może się wiązać także z wydaniem w postępowaniu administracyjnym postanowienia. W myśl art. 126 k.p.a. przepisy dotyczące decyzji stosuje się bowiem odpowiednio do postanowień. Podkreślił, że odpowiedzialność przewidziana w art. 417¹ § 2 k.c. wiąże się z decyzjami ostatecznymi, czyli takimi, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 k.p.a.). Postanowienia Burmistrza Miasta i Gminy S. z 17 maja 2011 r. nie stały się ostateczne, gdyż zostały zaskarżone przez powoda. Sprawa została ostatecznie rozstrzygnięta w dniu 22 lipca 2011 r., kiedy to (...) w P. utrzymało w mocy wszystkie zaskarżone postanowienia. Nie można zatem było rozważać odpowiedzialności gminy S. w związku z wydaniem nieostatecznych postanowień z 17 maja 2011 r. Mimo że postanowienia Burmistrza Miasta i Gminy S. były niezgodne z prawem – o czym przesądziły wyroki WSA w Poznaniu z 22 listopada 2011 r. – to do chwili wydania postanowień przez SKO w P., utrzymujących postanowienia Burmistrza w mocy, nie zmieniały sytuacji prawnej powoda. Negatywne dla powoda skutki prawne w postaci nieuzyskania decyzji określającej lokalizację zjazdów z drogi publicznej nastąpiły dopiero z chwilą wydania ostatecznych postanowień przez SKO w P..

W ocenie Sądu powód wykazał fakt poniesienia szkody (straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c.) w postaci kwoty 175.000 zł z tytułu kar umownych uiszczonych przez niego wykonawcy w związku z nieprzekazaniem terenów budowy do 29 lipca 2011 r. oraz istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem przez (...) w P. ostatecznych postanowień z 22 lipca 2011 r. a poniesioną przez niego szkodą (art. 361 § 1 k.c.). Powód realizował przed 2011 rokiem inwestycje analogiczne do tych, które zamierzał przeprowadzić na działkach (...) i uzyskiwał zgody na lokalizację zjazdów z drogi na kolejne nieruchomości oraz pozwolenia na budowę. Zawierając w kwietniu 2011 r. ze spółką (...) umowy o roboty budowlane na działkach nr (...) pozostawał więc w uzasadnionym przekonaniu, że zdąży do 29 lipca 2011 r. (tj. w ciągu ponad 3 miesięcy) uzyskać wszystkie konieczne decyzje administracyjne, skoro we wcześniejszych przypadkach uzyskanie pozwolenia na budowę zajmowało najdłużej 3 miesiące od złożenia wniosku. Z postanowienia Starosty (...) z 1 maja 2011 r. wzywającego do uzupełnienia braków wniosku o wydanie pozwolenia na budowę wynika, że z wyjątkiem uzyskania lokalizacji zjazdów, powód zgromadził wszelkie niezbędne dokumenty wymagane do uzyskania pozwoleń na budowę.

Z ustaleń dokonanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. w sprawach (...) SA (...); (...) SA (...) (...) SA (...) oraz w sprawie (...) SA(...) jednoznacznie wynika, że w czasie rozpoznawania wniosków powoda o uzgodnienie zjazdów z ulicy (...) do działek nr (...) nie było żadnych przeszkód do ich pozytywnego załatwienia i wydania decyzji uzgadniających te zjazdy. Sąd uznał, że czynności Burmistrza Miasta i Gminy S. uniemożliwiające powodowi uzyskanie decyzji lokalizacyjnych, bezkrytycznie akceptowane przez SKO w P., były motywowane wyłącznie faktem dochodzenia przez powoda odszkodowania za przejętą od niego przez gminę S. na drogę publiczną działkę nr (...).

Za nietrafne uznano argumenty pozwanego, że nawet gdyby wydano decyzję uzgadniającą dojazd z ul. (...) do nieruchomości powoda, to nie sposób z tego wywieść, że do 29 lipca 2011 r. zostałyby wydane pozostałe decyzje konieczne do wypełnienia przez powoda obowiązków wynikających z umów o roboty budowlane i zwolnienia się przez niego z konieczności zapłaty kary umownej. Gdyby (...) postąpiło prawidłowo, to postanowienia Burmistrza Miasta i Gminy S. z 17 maja 2011 r. zostałyby uchylone wraz ze wskazaniem zaleceń w trybie art. 138 § 2 k.p.a., co otworzyłoby drogę do wydania decyzji lokalizacyjnych. Zażalenia powoda zostały przekazane SKO już 1 czerwca 2011 r., natomiast mimo kolejnych ponagleń i nieskomplikowania sprawy, do ich rozpoznania doszło dopiero 22 lipca 2011 r., a więc z uchybieniem terminu przewidzianego w art. 35 § 3 k.p.a. Wydanie decyzji lokalizacyjnych było ostatnim warunkiem uzyskania przez powoda pozwoleń na budowę, a zatem umożliwiłoby mu podjęcie działań zapobiegających zaistnieniu przesłanek do zapłaty kar umownych. Nie można wykluczyć, że Starosta (...) wydałby pozwolenia budowlane jeszcze przed 29 lipca 2011 r., jak też, że w takiej sytuacji powód uzyskałby zgodę wykonawcy robót na rozpoczęcie realizacji inwestycji kilka, czy kilkanaście dni po dniu 29 lipca 2011 r.

W tym stanie Sąd uznał, że wydanie przez SKO postanowień z 22 lipca 2011 r. stanowiło pierwsze ogniwo zdarzeń wywołujących szkodę powoda.

Za niezasadny uznano podniesiony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia. Stosownie do art. 442¹ § 1 k.c. roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Skoro powód dowiedział się 2 maja 2012 r., że niezgodne z prawem postanowienie SKO wyrządziło mu szkodę (w tym dniu uiszczył całą kwotę wynikającą z kar umownych), to zmieścił się w terminie 3-letnim, albowiem pozew wniósł skutecznie 2 maja 2015 r.

O roszczeniu odsetkowym Sąd orzekł na podstawie art. 481 § 1 k.c. w zw. z art. 455 k.c. Dowody przedstawione przez stronę powodową nie pozwalają przyjąć, aby powód kiedykolwiek wzywał pozwanego do zapłaty, a zatem termin wymagalności jego roszczenia należało określić na dzień następujący po doręczeniu pozwanemu pozwu, tj. 30 czerwca 2015 r. Sąd oddalił powództwo jedynie w zakresie roszczenia odsetkowego za okres przed wskazaną datą.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c. w zw. z § 6 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu.

Apelację od wyroku wniósł pozwany, zaskarżając wyrok w części uwzględniającej roszczenie oraz obciążając Skarb Państwa kosztami procesu i zarzucając:

– naruszenie przepisów art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 417 k.c., art. 417¹ § 2 k.c. i art. 287 p.p.s.a. poprzez przyjęcie, że zachodzi związek przyczynowy między szkodą wskazywaną przez powoda a postanowieniami (...) w P. z 22 lipca 2011 r., podczas gdy powód nie wykazał, że uzyskałby ostateczne decyzje udzielające pozwoleń na budowę do dnia 29 lipca 2011 r.;

– naruszenie przepisów art. 417¹ § 2 k.c. i art. 287 p.p.s.a. i art. 417 k.c. poprzez przyjęcie, że ziściły się przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa;

– naruszenie przepisów art. 361 § 2 k.c. w związku z art. 363 k.c. w zw. z art. 362 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. w związku z art. 287 pkt 1 p.p.s.a. i art. 417 k.c. poprzez pominięcie okoliczności, że powód przyczynił się do powstania szkody na skutek zastrzeżenia w umowach z przedsiębiorcą budowlanym krótkich terminów na przekazanie terenu oraz ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Skarżący wniósł o zmianę wyroku w zaskarżonej części poprzez oddalenie powództwa oraz zasądzenie od powoda na rzecz Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji według norm przepisanych; ewentualnie o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania. Wniósł też o zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Powód wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja jest skuteczna, choć z innych względów niż w niej wskazane.

Powód dochodzi w niniejszej sprawie wyrównania szkody wywołanej bezprawnym zawieszeniem postępowania administracyjnego. Tak określone żądanie Sąd Okręgowy rozpatrywał na podstawie przepisu art. 417¹ § 2 k.c., uznając że szkoda została wywołana bezprawnym, prawomocnym postanowieniem administracyjnym, do którego w myśl art. 126 k.p.a. stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji.

Wniosek Sądu Okręgowego jest błędny. Przepis art. 417¹ § 2 k.c. nie mógł stanowić podstawy odpowiedzialności pozwanego, co Sąd Apelacyjny, badając prawidłowość zastosowania prawa materialnego, musiał wziąć pod uwagę z urzędu.

Przepis art. 417¹ § 2 k.c. dotyczy tylko prawomocnych orzeczeń i ostatecznych decyzji. Nie można rozciągać jego stosowania na wszelkie, także incydentalne, postanowienia sądów i administracji. Fakt, że z mocy art. 126 k.p.a. do postanowień stosuje się odpowiednio niektóre przepisy regulujące wydawanie decyzji administracyjnych, nie zrównuje postanowień z decyzjami. Z art. 123 § 1 i 2 k.p.a. jednoznacznie wynika, że postanowienia wydawane przez organ administracji publicznej dotyczą kwestii wynikających w toku postępowania i z zasady nie rozstrzygają o istocie sprawy. Wyjątki muszą wynikać z odrębnych przepisów k.p.a.

Wprawdzie w sprawie III CSK 456/14 (wyrok z 21 października 2015 r., LEX nr 1929875) Sąd Najwyższy dopuścił możliwość stosowania art. 417¹ § 2 k.c. do ostatecznego postanowienia uzgadniającego stanowisko między organami, wydanego w trybie art. 106 k.p.a., ale wskazał, że argumentem przemawiającym za taką możliwością jest podobieństwo postanowienia wyrażającego stanowisko przez inny organ do decyzji. W rozpatrywanej wówczas sprawie chodziło

o umorzenie postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki (drugą decyzją), a następnie umorzenie postępowania odwoławczego z uznaniem, że jest bezprzedmiotowe wobec wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Postanowienie o zawieszeniu postępowania nie jest natomiast nośnikiem praw ani obowiązków, wykraczających poza ramy procesu. Ma wyłącznie wadkowy charakter, nie reguluje w sposób trwały sytuacji prawnej obywatela, a jego skuteczność sprowadza się do czasowego odroczenia rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy. Nie ma więc podstaw za uznawanie takiego orzeczenia za ostateczną decyzję administracyjną w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c.

Choć powód upatruje źródła szkody w postanowieniu zawieszającym postępowanie, to w istocie opisywana w pozwie szkoda (pomijając na tym etapie rozważań dalsze elementy związku przyczynowego, podważane w apelacji) jest wynikiem tego, że nie uzyskał on pozytywnego rozstrzygnięcia w sprawie zezwolenia na lokalizację zjazdu z ul. (...) w spodziewanym przez siebie terminie. Ponieważ Sąd nie jest związany wskazywaną przez stronę podstawą prawną, lecz ma obowiązek osądzić przytoczone okoliczności faktyczne także w świetle innych możliwych do zastosowania przepisów prawa materialnego, należało rozważyć, czy podstawą prawną roszczenia powoda może być przepis art. 417¹ § 3 k.c., który stanowi o szkodzie wyrządzonej niewydaniem decyzji. Zgodnie z tą normą konieczne jest jednak stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia. Sąd cywilny nie może samodzielnie badać czy uchylenie zaskarżonych orzeczeń przesądza o przewlekłości postępowania. Powód winien uzyskać przewidziany w przepisie art. 417¹ § 3 k.c. prejudykat, wydany w postępowaniu administracyjnym – czy to w ramach kontroli administracyjnoprawnej na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, czy też w postępowaniu sądowno-administracyjnym, stwierdzającym przewlekłe prowadzenie w tym okresie przez Burmistrza. Brak takiego prejudykatu wyklucza odpowiedzialność pozwanego na podstawie powołanego przepisu.

W orzecznictwie wskazuje się nadto, że naprawienia szkody wyrządzonej innym niż ostateczna decyzja administracyjna władczym aktem z zakresu administracji publicznej, poszkodowany może dochodzić na zasadach ogólnych na podstawie art. 417 § 1 k.c., przewidującego odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w wyniku niezgodnego z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej w różnych jego formach prawnych (zob. powołany już wyżej wyrok z 21 października 2015 r., III CSK 456/14 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 8 marca 2012 r., III CSK 219/11, OSNC-ZD 2012/3/66).

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie ma podstaw aby przypisać pozwanemu odpowiedzialność także na podstawie tego przepisu.

Podkreślić należy, że sąd cywilny nie może na potrzeby procesu o odszkodowanie przesądzać o zasadności wniosku, dla którego rozpatrzenia właściwe są organy władzy publicznej. Fakt, że wnioski powoda o zezwolenie na lokalizację zjazdu z ulicy (...) były do tej pory uwzględniane, nie jest wystarczający do wiążącego przesądzenia, że będzie tak również w przypadku zjazdów na działki (...). Podkreślić należy, że mimo uchylenia postanowień zawieszających postępowanie, powód do tej pory nie uzyskał prawomocnej decyzji zezwalającej na zjazd. W dniu 30 marca 2012 r., Burmistrz Miasta i Gminy S. umorzył postępowania w sprawach lokalizacji zjazdów do działek nr (...), powód te decyzje skutecznie zaskarżył i do dnia orzekania przed Sądem Apelacyjnym postępowanie nie zostało zakończone.

Jak wynika z przedłożonych przez strony orzeczeń administracyjnych, Burmistrz dopiero w przypadku wniosków złożonych przez powoda w kwietniu 2011 r. dostrzegł problem charakteru ul. (...) i swojej właściwości do rozstrzygnięcia wniosku. W związku z żądaniem przez powoda w innym postępowaniu odszkodowania z tytułu utraty prawa własności nieruchomości stanowiącej działkę nr (...), która została wydzielona pod drogę, wyłonił się problem czy droga ta ma charakter drogi publicznej, skoro dojazd do niej prowadzi przez nieruchomość powoda, na której powód postawił znak zakazu wjazdu. Od rozstrzygnięcia tego zagadnienia będzie zależało czy Burmistrz Gminy S. jest zarządcą drogi uprawnionym z mocy art. 29 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U.2015.460 j.t.) do wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu. Zagadnienie to nie zostało do tej pory przesądzone w żadnym z postępowań.

Skoro wniosek powoda nie został do tej pory pozytywnie rozpatrzony, nie można twierdzić, że określona przez niego szkoda pozostaje w związku przyczynowym z niesłusznym zawieszeniem postępowania administracyjnego. O takim związku można by mówić wyłącznie wówczas, gdyby powód uzyskał ostateczną decyzję uzgadniającą. Szkoda byłaby jednak wywołana przewlekłością postępowania administracyjnego i podlegała wyrównaniu w trybie art. 417¹ § 3 k.c., tj. po uzyskaniu prejudykatu stwierdzającego tę przewlekłość.

Z wyżej przedstawionych względów, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zaskarżony wyrok zmieniono oddalając powództwo. Powód przegrał postępowanie w obu instancjach dlatego na podstawie art. 99 k.p.c. w zw. z art. 98 § 1 i 3 k.p.c. zasądzono od niego na rzecz Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa koszty zastępstwa procesowego, których wysokość ustalono na podstawie § 2 ust. 1, § 6 pkt 6 i § 13 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz.U.2002.163.1348).

SSA Małgorzata Gulczyńska SSA Jan Futro SSA Jacek Nowicki

--	--	--