

Sygn. akt I ACa 1400/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 lipca 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Marta Szerel (spr.)

Sędziowie: SA Katarzyna Polańska - Farion

SO (del.) Ewa Talarczyk

Protokolant:protokolant sądowy Joanna Mikulska

po rozpoznaniu w dniu 21 lipca 2016 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa A. G.

przeciwko Powiatowi (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt XXIV C 63/14

I. *oddala apelację;*

II. *zasądza od A. G. na rzecz Powiatu (...) kwotę 2700 zł (dwa tysiące siedemset złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.*

Katarzyna Polańska – Farion Marta Szerel Ewa Talarczyk

Sygn. akt I ACa 1400/15

UZASADNIENIE

W pozwie wniesionym 15 stycznia 2014 r. A. G. domagała się zasądzenia na jej rzecz od Powiatu (...) kwoty 113.593,60 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 7 grudnia 2013 r. do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Roszczenie to obejmowało straty, wynikające z braku możliwości korzystania z wyższej dotacji dla niepublicznego przedszkola przysługującej na każdego ucznia w okresie od kwietnia 2012 r. do maja 2013 r., wobec wydania 14 marca 2012 r. decyzji wyrażającej sprzeciw Starosty (...) w stosunku do zmiany sposobu użytkowania budynku.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa oraz zasądzenie na rzecz swojej rzecz kosztów postępowania.

Pismem procesowym z 27 sierpnia 2014 r. powódka zmodyfikowała powództwo w ten sposób, że wniosła o zasądzenie od pozwanego kwoty 103.299,18 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od 7 grudnia 2013 r., cofając powództwo w pozostałym zakresie bez zrzeczenia się roszczenia. Uzasadniając swoje stanowisko wskazała, iż modyfikuje powództwo

z „ostrożności procesowej” a powyższa kwota stanowi odszkodowanie za brak dotacji w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. Pozwany wyraził zgodę na cofnięcie pozwu.

Wyrokiem z 29 kwietnia 2015 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo i zasądził od powódki na rzecz pozwanego kwotę 3600 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że A. G. od 1 października 2010 r. prowadziła Niepubliczny Punkt Przedszkolny w miejscowości S.. Właścicielem nieruchomości, na której znajduje się powyższa placówka, jest A. L., natomiast powódka, prowadząca działalność gospodarczą: (...) A. G., jest jej najemcą.

Dotacje dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie Gminy L. oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania regulowała uchwała Nr(...) Rady Gminy L. z 11 marca 2010 r., wydana na podstawie ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z § 3 powyższej uchwały dotacji udziela się na wniosek osoby prawnej lub fizycznej prowadzącej szkołę lub placówkę niepubliczną, złożony Wójtowi Gminy nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Jesienią 2011 r. powódka ustaliła z właścicielem nieruchomości, że będzie kontynuować swoją działalność gospodarczą na nieruchomości i przekształci prowadzony przez siebie punkt przedszkolny w przedszkole niepubliczne. Poinformowała właściciela nieruchomości, że konieczne jest w tym celu dokonanie przez niego zmiany sposobu użytkowania budynku, na co wyraził on zgodę. W związku z realizacją zamierzenia przekształcenia prowadzonego przez siebie punktu przedszkolnego w przedszkole powódka podjęła szereg działań. W szczególności, 7 października 2011 r. złożyła do Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w W. wniosek w sprawie udzielenia odstępstwa w zakresie wysokości pomieszczeń, a wyrażająca zgodę decyzja została wydana 4 listopada 2011 r. Powódka wystąpiła też do Urzędu Gminy L. o zaświadczenie, że zamierzona zmiana sposobu użytkowania parteru budynku z funkcji mieszkaniowej na funkcję oświaty jest zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i stosowne zaświadczenie otrzymała 12 października 2011 r. Ponadto, wnioskiem z 8 września 2011 r. powódka wystąpiła o udzielenie dotacji na 2012 r. podając planowaną liczbę uczniów dla przedszkola niepublicznego – 25 uczniów. 10 września 2012 r. powódka wystąpiła o udzielenie dotacji na rok 2013, podając taką samą planowaną liczbę uczniów. Pismem z 25 stycznia 2012 r. powódka została poinformowana, iż planowane miesięczne stawki dotacji w 2012 r. przypadające na jedno dziecko uczęszczające do niepublicznych placówek oświatowych w Gminie L. wynoszą: w przedszkolu niepublicznym – 760,66 zł, zaś w punkcie przedszkolnym – 405,68 zł. W związku ze złożeniem powyższych wniosków o udzielenie dotacji i zapewnieniem powódki, że wszelkie formalności zostaną dopełnione, prognozowana kwota dotacji na niepubliczne przedszkole powódki została uwzględniona w budżecie gminy L., w odpowiednich uchwałach, na 2012 r. – w wysokości 228.198 zł, zaś na 2013 r. – w wysokości 234.807 zł. W styczniu 2012 r. sporządzono (na zlecenie inwestora) projekt zmiany sposobu użytkowania parteru budynku na przedszkole niepubliczne. Projekt ten przewidywał wykonanie prac remontowo-budowlanych, zmiany aranżacyjne, przeróbki instalacji obejmujące pomieszczenia byłej stołówki oraz pomieszczenia gabinetu, prace związane z wymianą stolarki drzwiowej. Nowo aranżowana powierzchnia została podzielona zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym w zakresie technologii kuchni służącej do obsługi przedszkola. Do nowo projektowanej powierzchni miały zostać wstawione drzwi bezklasowe oraz o ognioodporności zgodnej z warunkami ochrony przeciwpożarowej. Projekt zakładał również modyfikacje w zakresie rozmieszczenia oświetlenia i urządzeń systemu sygnalizacji alarmu pożaru mocowanych na suficie.

16 lutego 2012 r. A. L., jako inwestor, dokonał w Starostwie Powiatowym w P. zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania parteru budynku jednorodzinny z dotychczasowego sposobu, tj. punkt przedszkolny/lokal mieszkalny na zamierzony sposób: przedszkole niepubliczne, na podstawie art. 71 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. W zgłoszeniu, jako termin dokonania zmiany sposobu użytkowania, podano datę 30 marca 2012 r. Do zgłoszenia został dołączony „projekt zmiany sposobu użytkowania parteru budynku jednorodzinny mieszkalny na przedszkole niepubliczne” ze stycznia 2012 r. Po rozpatrzeniu powyższego zgłoszenia, 14 marca 2012 r. Starosta (...) wydał decyzję, w której zgłosił sprzeciw dla A. L. na wykonanie robót budowlanych polegających na zmianie sposobu

użytkowania parteru budynku jednorodzinny z dotychczasowego sposobu, tj. punkt przedszkolny/lokal mieszkalny na przedszkole niepubliczne. W uzasadnieniu decyzji wskazał, że 20 lutego 2012 r. wydał postanowienie nakładające na inwestora obowiązek uzupełnienia dokumentów, a inwestor nie usunął braków w wyznaczonym terminie. Od powyższej decyzji A. L. złożył odwołanie. Po rozpatrzeniu odwołania Wojewoda (...) decyzją z 15 czerwca 2012 r. utrzymał zaskarżoną decyzję Starosty (...) z 14 marca 2012 r. W związku z powyższym A. L., w ustawowym terminie, wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. 6 grudnia 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny wydał wyrok, w którym uchylił zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu wskazano, iż Wojewoda (...) rozpatrując odwołanie od decyzji Starosty (...), wnoszącej sprzeciw z uwagi na nieuzupełnienie braków zgłoszenia wskazanych w postanowieniu z 20 lutego 2012 r., miał obowiązek dokonać wszechstronnej oceny decyzji i postępowania organu pierwszej instancji, w tym również pod kątem zarzutów odwołania. Powinien zbadać, czy zobowiązanie inwestora do przedłożenia wskazanych w postanowieniu dokumentów było prawidłowe. Tymczasem w przedmiotowej sprawie Wojewoda (...) nie zbadał, czy nałożone postanowieniem z 20 lutego 2012 r. obowiązki były zasadne i czy w ogóle miały oparcie w przepisach prawa. Sąd dodał też, że organ odwoławczy powołał zupełnie odmienne argumenty aniżeli Starosta (...) i orzekł na innej podstawie prawnej, przy czym utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji, naruszając tym samym art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. Zasadne było zatem uchylenie zaskarżonej decyzji. Decyzją z 15 kwietnia 2013 r. Wojewoda (...) uchylił zaskarżoną decyzję Starosty (...) z 14 marca 2012 r. i umorzył postępowanie organu pierwszej instancji.

Wobec nieprzedstawienia stosownych dokumentów wymaganych przez art. 82 ust. 2 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, na podstawie których można byłoby dokonać wpisu prowadzonej przez powódkę placówki do ewidencji placówek niepublicznych Gminy L. jako przedszkole niepubliczne, do 31 grudnia 2013 r. powódka miała wypłacane dotacje dla prowadzonego Niepublicznego Punktu Przedszkolnego. Po wydaniu przez Wojewodę (...) decyzji z 15 kwietnia 2013 r. powódka podjęła dalsze kroki celem przekształcenia Punktu Przedszkolnego w Przedszkole Niepubliczne. W drugiej połowie 2013 r. w placówce prowadzono roboty budowlane. W 2013 r. podjęto także szereg czynności mających na celu potwierdzenie informacji o warunkach lokalowych w placówce, w tym zapewniających bezpieczne i higieniczne warunki pracy zgodnie z obowiązującymi przepisami. W szczególności, 4 czerwca 2013 r. gazownik sporządził protokół potwierdzający szczelność instalacji, 23 lipca 2013 r. wydano oświadczenie dotyczące wykonania montażu drzwi przeciwpożarowych, 13 września 2013 r. dokonano pomiarów powykonawczych sprawności instalacji wentylacyjnej, we wrześniu 2013 r. sporządzono projekt wykonawczy instalacji oświetlenia awaryjnego oraz dokumentację powykonawczą z wykonania zabezpieczeń ognioochronnych. 26 września 2013 r. Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w P. wydał pozytywną opinię z zakresu ochrony przeciwpożarowej dla przedszkola niepublicznego, zaś 24 października 2013 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny przeprowadził kontrolę obiektu i 29 października 2013 r. zaopiniował pozytywnie lokal do prowadzenia działalności w formie przedszkola niepublicznego z warunkiem wystąpienia z odrębnym wnioskiem o zatwierdzenie oraz wpis do rejestru zakładów zgodnie z ustawą z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Z wnioskiem takim powódka wystąpiła 13 listopada 2013 r., a 20 stycznia 2014 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny wydał decyzję, którą zatwierdził blok żywieniowy w przedmiotowym przedszkolu niepublicznym.

26 września 2013 r. powódka dokonała zgłoszenia wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych Gminy L. – Przedszkola Niepublicznego (...) przy ul. (...) w S.. Stosownego wpisu dokonano 27 września 2013 r. i 1 stycznia 2014 r. powódka rozpoczęła prowadzenie Niepublicznego Przedszkola (...). 31 grudnia 2013 r. wykreślono placówkę: Niepubliczny Punkt Przedszkolny (...) z ewidencji placówek niepublicznych Gminy L..

21 listopada 2013 r. powódka wezwała pozwanego do zapłaty kwoty 113.593,60 zł w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania, tytułem szkody, jaką poniosła bezprawnym działaniem przy wykonywaniu władzy publicznej. Powódka wskazała, że kwota powyższa obejmuje stratę, jaką poniosła do 30 maja 2013 r. na skutek wydania decyzji uniemożliwiającej jej dokonanie przekształcenia niepublicznego punktu przedszkolnego w niepubliczne przedszkole a tym samym otrzymanie wyższej dotacji na jedno dziecko. Pozwany uznał żądanie za bezzasadne w całości.

W takim stanie faktycznym, ustalonym na podstawie niekwestionowanych dokumentów oraz wskazanych zeznań świadków, Sąd Okręgowy stwierdził, że powództwo jest nieuzasadnione.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, pozwany był legitymowany biernie w niniejszej sprawie. Przyjęcie legitymacji biernej Skarbu Państwa, jak chciał tego pozwany, musiałoby wynikać z ustalenia, iż działanie starosty, z którego powódka wywodzi swoje roszczenie, było podejmowane w ramach realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, a brak było ku temu podstaw prawnych. W świetle art. 80 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, starosta jest organem pierwszej instancji wykonującym zadania administracji architektoniczno-budowlanej, która –wbrew stanowisko strony pozwanej – jest objęta zadaniem własnym powiatu. Odmienne twierdzeń w tym zakresie nie uzasadnia ustanowiona w art. 82 ust. 3 Prawa budowlanego struktura odwoławcza, która wynika z istnienia przepisów szczególnych.

Sąd Okręgowy stwierdził, że jakkolwiek pozwany jest biernie legitymowany w sprawie o odszkodowanie wywołane wydaniem decyzji administracyjnej przez Starostę (...), to jednak brak jest adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem przez Starostę (...) decyzji z 14 marca 2012 r., wyrażającej sprzeciw na wykonanie robót budowlanych polegających na zmianie sposobu użytkowania budynku z dotychczasowego sposobu, tj. punkt przedszkolny/lokal mieszkalny na przedszkole niepubliczne, a ewentualną szkodą powódki w postaci utraconych korzyści z tytułu nieotrzymania wyższej niż dotychczas dotacji przysługującej na każdego ucznia. Starosta (...) wydał powyższą decyzję jako organ pierwszej instancji. Decyzja ta nie była ostateczna i nie wywołała skutków prawnych. Dopiero decyzja organu drugiej instancji, jaką była decyzja Wojewody (...) z 15 czerwca 2012 r., była decyzją ostateczną, wywołująca skutki prawne. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy bowiem stronie odwołanie (art. 127 § 1 k.p.a.). Przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu (art. 130 § 1 k.p.a.). Ostateczne natomiast są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 k.p.a.). Dopiero zatem decyzja Wojewody (...) z 15 czerwca 2012 r. miała walor decyzji ostatecznej, a więc wywołującej skutki prawne, chociaż była decyzją jeszcze nieprawomocną, gdyż przysługiwało prawo wniesienia na nią skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Zgodnie z art. 417¹ § 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. Postępowanie dwuinstancyjne przed organami administracyjnymi należy traktować jako swoistą całość. Jeżeli strona skorzysta z prawa wniesienia odwołania, wówczas sprawa jest rozpatrywana przez organ pierwszej i drugiej instancji, a kończy się wydaniem ostatecznej decyzji przez organ drugiej instancji. Procedura dwuinstancyjna jest zatem zwykłą procedurą, z którą strona decyzji administracyjnej musi się liczyć i z której ma prawo skorzystać. Jednakże skutki dla strony wywołuje decyzja organu drugiej instancji, a nie pierwszej instancji (podobnie jak orzeczenie sądu powszechnego drugiej, a nie pierwszej instancji). Organ pierwszej instancji nie ma bowiem żadnego wpływu na orzeczenie organu drugiej instancji, a wykonalną decyzją jest decyzja organu drugiej instancji. Nie można zatem wiązać roszczeń odszkodowawczych z wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji, a należy je ewentualnie wiązać z wydaniem decyzji przez organ drugiej instancji. Zatem żądanie powódki, działającej przez profesjonalnego pełnomocnika, zasądzenia odszkodowania z powołaniem się bezpośrednio na wadliwość decyzji Starosty (...) z 14 marca 2012 r. było niezasadne.

Sąd Okręgowy wskazał, że w sprawie cywilnej sąd jest związany żądaniem, na które składa się wskazanie na konkretny rodzaj rozstrzygnięcia, jakiego powód oczekuje od sądu (art. 187 § pkt 1 k.p.c.) na przytoczone okoliczności faktyczne (art. 187 § pkt 2 k.p.c.). Tak zgłoszone żądanie wraz z uzasadniającymi je okolicznościami faktycznymi tworzy powództwo i staje się przedmiotem rozpoznania w procesie cywilnym. Decyduje ono o zakresie rozpoznania i orzekania w sprawie (art. 321 § 1 k.p.c.). Powódka, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, sformułowała żądanie co do oczekiwanego rozstrzygnięcia oraz – w ramach podstawy faktycznej powództwa – zidentyfikowała rodzaj szkody, do naprawienia której żądanie to zmierzało. Powódka wskazała też na zdarzenie, które miało do szkody doprowadzić, a za które odpowiedzialność miał ponieść pozwany. Zdarzeniem tym było wydanie przez Starostę (...) decyzji z 14 marca 2012 r., o czym świadczą chociażby twierdzenia zawarte w pozwie.

W związku z wydaniem nieostatecznej decyzji z 14 marca 2012 r. przez Starostę (...) mogła co najwyżej być rozważana odpowiedzialność odszkodowawcza pozwanego na podstawie art. 417 k.c. Taka odpowiedzialność nie wchodziła jednak w rachubę z tej przyczyny, że nawet jeżeli uznać, że decyzja ta była niezgodna z prawem (nie przesądzając obecnie tej kwestii) z uwagi na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 6 grudnia 2012 r., to do chwili wydania decyzji przez Wojewodę (...), utrzymującej tę decyzję w mocy, nie zmieniała ona ani pozytywnie ani negatywnie sytuacji prawnej powódki. Niezależnie bowiem od treści tej decyzji mogła ona wywołać skutki prawne dopiero z chwilą uzyskania charakteru ostatecznej (art. 16 k.p.a.). Negatywne dla powódki skutki prawne w postaci wyrażenia sprzeciwu wobec zamierzonej zmiany sposobu użytkowania budynku nastąpiły więc dopiero z chwilą wydania decyzji przez Wojewodę (...).

Z tych przyczyn w sprawie nie zachodziła konieczność badania dalszych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci szkody i związku przyczynowego w odniesieniu do roszczenia dochodzonego przez powódkę w związku ze szkodą wyrządzoną, zdaniem powódki, wydaniem decyzji przez Starostę (...) z 14 marca 2012 r., a powództwo podlegało oddaleniu.

Na marginesie Sąd pierwszej instancji wskazał też, że twierdzenia powódki były niespójne i zmieniały się w toku postępowania. W pozwie powódka domagała się zasądzenia na jej rzecz od pozwanego kwoty 113.593,60 zł tytułem odszkodowania obejmującego straty wynikające z braku możliwości korzystania z wyższej dotacji dla niepublicznego przedszkola przysługującej na każdego ucznia w okresie od kwietnia 2012 r. do maja 2013 r., wobec wydania 14 marca 2012 r. decyzji wyrażającej sprzeciw Starosty (...) w stosunku do zmiany sposobu użytkowania budynku. Następnie powódka zmieniła swoje stanowisko, czego wyrazem była modyfikacja powództwa i zmiana okresu, za który żądała powyższej dotacji. Przy czym powódka nadal łączyła szkodę z decyzją Starosty (...), zmieniając jednak okres, w którym nie mogła korzystać z wyższej dotacji, tj. od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. W ocenie Sądu było to niezrozumiałe, a powódka nie wyjaśniła, z czego taka zmiana stanowiska wynika.

O kosztach procesu postanowiono na podstawie art. 98 k.p.c.

Apelację od powyższego rozstrzygnięcia, wskazując wartość przedmiotu zaskarżenia na kwotę 103.300 zł, wniosła powódka, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu:

1. naruszenie prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię art. 417¹ § 2 k.c. poprzez uznanie, że decyzja administracyjna wydana przez Starostę jako organ pierwszej instancji administracyjnej i utrzymana w mocy przez organ odwoławczy nie posiada przymiotu ostateczności w rozumieniu tego przepisu, a także niezastosowanie art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, a w konsekwencji przyjęcie niekonstytucyjnej wykładni art. 417¹ § 2 k.c. prowadzącej do uwolnienia samorządu powiatowego od odpowiedzialności za przysługującą mu część zadań publicznych;
2. naruszenie prawa materialnego poprzez niezastosowanie art. 441 § 1 w zw. z art. 366 § 1 k.c. skutkujące oddaleniem roszczenia w stosunku do podmiotu, który powinien odpowiadać co najmniej na warunkach odpowiedzialności solidarnej;
3. naruszenie prawa materialnego poprzez niezastosowanie art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, tj. poprzez pominięcie przy rozstrzygnięciu sprawy tych przepisów, mogących mieć zastosowanie do zdarzenia stanowiącego podstawę faktyczną roszczenia powódki.

Podnosząc powyższe skarżąca wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kwoty 103.299,18 zł, wraz z ustawowymi odsetkami od 7 grudnia 2013 r. do dnia zapłaty oraz kosztami procesu, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji, z uwagi na nierozpoznanie istoty sprawy przez sąd pierwszej instancji, tj. na podstawie art. 386 § 4 k.p.c.

Pozwany wniosł o oddalenie apelacji oraz zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny ustalił i zważył, co następuje:

Apelacja nie podlega uwzględnieniu.

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd pierwszej instancji i przyjmuje je za własne. Nie były one zresztą kwestionowane przez żadną ze stron, w szczególności skarżącą. Podkreślenia wymaga, że powódka objęła zakresem zaskarżenia oddalenie powództwa zmodyfikowanego pismem z 27 sierpnia 2014 r. Sąd też brak umorzenia przez Sąd Okręgowy postępowania w pozostałym zakresie nie miał istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia apelacji, zwłaszcza wobec braku stosownego zarzutu.

Sąd drugiej instancji stwierdził, iż mimo częściowo zasadnych zarzutów dotyczących naruszenia prawa materialnego, nie oznaczało to zasadności pozwu. Nie było także podstaw do uchylenia orzeczenia, albowiem istota sprawy została rozpoznana, a orzeczenie odpowiednio umotywowane, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 328 § 2 k.p.c., co umożliwia jego kontrolę instancyjną.

Prawidłowo stwierdził Sąd pierwszej instancji, że w sprawie nie zostały spełnione przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 417¹ § 2 k.c. i przepis ten nie został naruszony.

Odpowiedzialność ta wiąże się z decyzjami ostatecznymi, czyli decyzjami, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy (art. 16 § 1 k.p.a.). Zdarzeniem, z którym przepis art. 417¹ § 2 k.c. wiąże obowiązek naprawienia szkody, jest wydanie ostatecznej decyzji (nie jej wykonanie); podmiotem zaś odpowiedzialnym jest ten (Skarb Państwa bądź jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna), kto wydał ostateczną decyzję. W sprawie zaś niniejszej, jak słusznie zauważył Sąd Okręgowy, decyzję taką wydała jednostka Skarbu Państwa, a nie – pozwanego powiatu.

Powódka łączy odpowiedzialność pozwanego z wydaniem 14 marca 2012 r. decyzji na podstawie art. 71 ustawy Prawo budowlane, tj. sprzeciwu odnośnie zgłoszenia dotyczącego zmiany sposobu użytkowania części budynku z dotychczasowego sposobu, tj. punkt przedszkolny na przedszkole niepubliczne (k. 62), utrzymanej w mocy decyzją Wojewody (...) z 15 czerwca 2012 r. (k. 63).

Decyzja Starosty (...) z 14 marca 2012 r. (sprzeciw odnośnie zgłoszenia dotyczącego zmiany sposobu użytkowania budynku – k. 62) stała się ostateczna dopiero z chwilą wydania przez Wojewodę (...) decyzji z 15 czerwca 2012 r., utrzymującej w mocy zaskarżoną decyzję Starosty. Jednostka samorządu terytorialnego (powiat) nie może zatem ponosić odpowiedzialności za skutki decyzji wydanej przez jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa (województwo) (podobnie Sąd Najwyższy w wyroku z 5 grudnia 2013 r., V CSK 67/13, OSNC 2014/9/94).

Co więcej, przesłanką, od której uzależnia się możliwość żądania naprawienia szkody na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności takiej decyzji z prawem („takiej”, czyli tej, która jest źródłem szkody). Postępowaniem takim w rozumieniu powyższego przepisu jest, w szczególności, postępowanie przed sądem administracyjnym, zaś orzeczenie sądu administracyjnego, objęte art. 287 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu sądowym w administracji, czyli uchylające zaskarżoną decyzję, na skutek czego organ rozpatrujący ponownie sprawę umorzy postępowanie, jest orzeczeniem wstępnym orzekającym o niezgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej (prejudykatem), o którym mowa w przepisie art. 417¹ § 2 k.c., otwierającym poszkodowanemu drogę do dochodzenia naprawienia szkody od odpowiedniego organu władzy publicznej.

W sprawie niniejszej powyższym prejudykatem był wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 6 grudnia 2012 r., zaś decyzją – uznaną za niezgodną z prawem i uchyloną – decyzja Wojewody (...) z 15 czerwca 2012 r. (k. 65); nie zaś decyzja Starosty (...) z 14 marca 2012 r., z której wydania powódka wywodzi roszczenia dochodzone w niniejszej sprawie. Sąd Administracyjny nie uchylił decyzji Starosty, ale wskazał na uchybienia Wojewody. Odpowiedzialności zaś z tytułu decyzji z 15 czerwca 2012 r. nie ponosi pozwany. Konstatacja taka, uzasadniona okolicznościami

faktycznymi niniejszej sprawy, nie oznacza uwolnienia samorządu od odpowiedzialności za przysługującą mu część zadań publicznych, ani naruszenia art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Nie doszło także do naruszenia wskazanych w apelacji przepisów art. 441 § 1 k.c. w zw. z art. 366 § 1 k.c. Z pierwszego z nich wynika, że jeżeli kilka osób ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, ich odpowiedzialność jest solidarna. Drugi zaś wyraża istotę solidarności biernej. Decydujące dla ustalenia kręgu podmiotów tej odpowiedzialności jest normatywne przypisanie określonym podmiotom odpowiedzialności deliktowej za daną szkodę. W sprawie niniejszej nie mamy do czynienia z taką sytuacją. Z powołanego przepisu 417¹ § 2 k.c. wynika, że odpowiedzialność ponosi podmiot, który wydał ostateczną decyzję, uznaną następnie za niezgodną z prawem, a nie – ten podmiot i jeszcze inny (czyli, jak wskazuje powódka – pozwany w niniejszej sprawie), solidarnie. Zgodnie zaś z art. 369 k.c. zobowiązanie jest solidarne, jeżeli to wynika z ustawy lub z czynności prawnej. Tak jednak w sprawie niniejszej nie jest, gdyż w sytuacji w niej zaistniałej solidarność pozwanego, w szczególności ze Skarbem Państwa, nie wynika ani z ustawy, ani z czynności prawnej.

Częściowo natomiast zgodzić się należy z argumentacją skarżącej, dotyczącą zastosowania w niniejszej sprawie art. 417 § 1 k.c. Jednak nie skutkuje to uwzględnieniem apelacji i zmianą zaskarżonego wyroku zgodnie z jej wnioskami.

Nie jest tak, że Sąd Okręgowy nie zastosował wskazanego przepisu. Wręcz przeciwnie, zastosował go, jednak stwierdził, że odpowiedzialność na podstawie tego przepisu nie zachodzi, gdyż – do chwili wydania decyzji przez Wojewodę (...), utrzymującej tę decyzję w mocy – nie zmieniała ani pozytywnie, ani negatywnie sytuacji prawnej powódki.

Z taką oceną zgodzić się nie można. Zgodnie bowiem z art. 71 ust. 4 zdanie drugie ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, zmiana sposobu użytkowania może nastąpić, jeżeli organ nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji. W sprawie zaś niniejszej sprzeciw został wniesiony a decyzja w jego przedmiocie została uchylona dopiero decyzją Wojewody (...) z 15 kwietnia 2013 r. Wniesienie zatem sprzeciwu wywołało od razu skutki, negatywne, w sytuacji prawnej powódki, gdyż – wobec jej wydania – nie mogły być prowadzone działania i prace związane ze zmianą sposobu użytkowania. Samowolna bowiem zmiana sposobu użytkowania jest wykroczeniem i jest zagrożona, na podstawie art. 93 pkt 9b ustawy Prawo budowlane, karą grzywny.

Przepis art. 417 k.c. może stanowić podstawę dochodzenia odszkodowania w związku z wydaniem wadliwych nieprawomocnych decyzji administracyjnych. W orzecznictwie podkreśla się jednak, że nie każda decyzja uchylona w toku instancji może być uznana za rodzącą taką odpowiedzialność. Nie każda bowiem nieprawidłowość w działaniu władzy publicznej może być kwalifikowana jako bezprawność w rozumieniu powołanego przepisu. Bardzo bowiem często organ odwoławczy uchyla orzeczenie bądź decyzję z powodu odmiennej oceny stanu faktycznego, odmiennej wykładni przepisów prawa materialnego, bądź przepisów regulujących zasady postępowania, czy też z powodu niewyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Z tego powodu podkreśla się, że nie do zaakceptowania jest pogląd, że każde wadliwe działanie organu pierwszej instancji powinno być uznane za bezprawne (tak Sąd Najwyższy w wyroku z 19 kwietnia 2006 r., V CSK 176/05, Lex nr 230466). O istnieniu podstaw do odpowiedzialności władzy publicznej za wadliwą decyzję nieostateczną można mówić wyjątkowo, jedynie w przypadku, gdy narusza ono prawo w sposób rażący (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z 9 lipca 2003 r., IV CKN 357/01 i 23 marca 2004 r., V CK 376/03).

Taka zaś sytuacja w sprawie niniejszej nie występowała. Przy pierwszym rozpoznaniu odwołania od sprzeciwu z 14 marca 2012 r., dnia 15 czerwca 2012 r. sprzeciw został utrzymany w mocy. Jego wadliwość nie była więc oczywista. Dopiero na skutek uchylecia przez Sąd Administracyjny decyzji Wojewody z 15 czerwca 2012 r., decyzja Starosty o sprzeciwie stała się przedmiotem ponownego rozpoznania i następnie – uchylecia. Uchylając zaś decyzję Starosty z 14 marca 2012 r. Wojewoda (...) jednoznacznie wskazał, że jest zmuszony to zrobić, gdyż z uwagi na to, że przy instytucji zgłoszenia robót budowlanych brak jest możliwości zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., jak również wniesienia sprzeciwu z innej przesłanki niż wskazana przez organ I instancji, a Starosta nie wskazał podstawy prawnej rozstrzygnięcia (k. 79). Jednocześnie jednak Wojewoda podkreślił, że niezależnie od konieczności uchylecia rozstrzygnięcia organu stopnia podstawowego należało wskazać, że przedłożona przez inwestora dokumentacja projektowa nie pozostaje w zgodności z przepisami prawa budowlanego. Zaznaczył także wyraźnie, że uchylecie rozstrzygnięcia wnoszącego sprzeciw

następuje wyłącznie z przyczyn formalnoprawnych, a zbadanie przedmiotowej inwestycji pod kątem prawidłowości jej wykonania należy obecnie do kompetencji organu nadzoru budowlanego (k. 79v.). Wbrew zatem zarzutom apelacji, nie zostały także spełnione przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego z art. 417 § 1 k.c., rozumianego w zgodzie z wzorcem konstytucyjnym z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Zważywszy na powyższe, apelacja podlegała oddaleniu, o czym – na podstawie art. 385 k.p.c. – orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania apelacyjnego postanowiono zgodnie z art. 98 k.p.c., zasądzając od powódki na rzecz pozwanego koszty zastępstwa prawnego, według stawki minimalnej przewidzianej § 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.

Katarzyna Polańska-Farion Marta Szerel Ewa Talarczyk