

Sygn. akt VI ACa 188/13

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 września 2013r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący - Sędzia SA – Teresa Mróz

Sędzia SA – Irena Piotrowska

Sędzia SA – Ksenia Sobolewska – Filcek (spr.)

Protokolant: - sekr. sądowy Mariola Frąckiewicz

po rozpoznaniu w dniu 11 września 2013r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa I. D.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W.

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 6 grudnia 2012r.

sygn. akt III C722/12

I oddała apelację;

II nie obciąża powódki obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego na rzecz powoda.

Sygn. akt VI ACa 188/13

UZASADNIENIE

Powódka – I. D. domagała się zasądzenia od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. kwoty 75.000,01 zł tytułem odszkodowania za skutki niewydania decyzji administracyjnej w sprawie (...).

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów postępowania wywodząc, że na obecnym etapie postępowania administracyjnego powódka nie może żądać odszkodowania bowiem nie została stwierdzona przewlekłość postępowania administracyjnego. Ponadto zarzucił, że powódka nie udowodniła szkody i związku przyczynowego między działaniem pozwanego a szkodą.

Wyrokiem z 6 grudnia 2012r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo i nie obciążył powódki obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz pozwanego. Powyższe rozstrzygnięcie Sąd Okręgowy poprzedził następującymi ustaleniami faktycznymi:

Postanowieniem z 23 kwietnia 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. na podstawie art. 97 §1 pkt 4 k.p.a. zawiesiło z urzędu postępowanie w sprawie m.in. I. D. o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy I. nr (...) z dnia 27 maja 1998 r. oraz wezwało uczestników postępowania administracyjnego, w tym i powódkę, do wystąpienia do właściwego sądu z wnioskiem o stwierdzenie nabycia spadku po osobach wskazanych w postanowieniu, celem ustalenia kręgu uczestników postępowania administracyjnego, a w konsekwencji podjęcia zawieszono postępowania. Powódka wystąpiła do Sądu Rejonowego dla Warszawy Żoliborza z wnioskiem o stwierdzenie nabycia spadku po osobach wskazanych w postanowieniu SKO. Wniosek ten został jednak zwrócony orzeczeniem z 5 listopada 2012 r. wobec nie uzupełnienia braków formalnych.

Sąd Okręgowy ustalił też, że powódka nie obwinia Samorządowego Kolegium Odwoławczego za zaistniały stan rzeczy, a przyczyn swoich problemów upatruje w decyzji Wójta Gminy I. z 27 maja 1998r. uznając, iż za wydanie tej decyzji i za jej skutki odpowiada pozwany Skarb Państwa. W sprawie XXV C 915/10 Sądu Okręgowego w Warszawie I. D. i A. D. domagają się od gminy I. i (...) I. odszkodowania za skutki wywołane wydaniem ww. decyzji. O zaistniałej sytuacji powódka powiadomiła też Centralne Biuro Antykorupcyjne i Prokuraturę Rejonową dla W. Ś..

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o zeznania powódki i dokumenty złożone przez obie strony.

W ocenie Sądu Okręgowego powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie, jako niezasadne. Z zeznań powódki wynika, że wystąpiła z niniejszym pozwem niejako „na próbę” licząc, że wpłynie w ten sposób na inne sprawy, z którymi się boryka. Miała też nadzieję uzyskać od sądu pomoc w skompletowaniu dokumentów brakujących do sprawy spadkowej. Tymczasem, w świetle art. 417¹ § 3 k.p.c. naprawienia szkody wyrządzonej przez niewydanie orzeczenia lub decyzji można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu (na drodze administracyjnej) niezgodności z prawem powyższego zaniechania. Zaś postępowanie ze skargi powódki do SKO, dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji wójta gminy I. z 27 maja 1998r., jest w toku i tylko od powódki zależy kiedy zostanie ponowienie podjęte.

W ocenie Sądu Okręgowego powódka nie sprostала też ciężącemu na niej obowiązku wykazania rodzaju i wysokości doznanej szkody.

O kosztach postępowania Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 102 k.p.c.

W apelacji od powyższego wyroku, zaskarżając go w całości, powódka – I. D. domagała się jego zmiany poprzez „uznanie powództwa za celowe” i zasądzenie od pozwanego na jej rzecz kwoty 75 000,01 zł. Skarżąca zarzuciła Sądowi Okręgowemu naruszenie prawa materialnego w postaci art. 417¹ § 2 k.c., a także prawa procesowego poprzez odrzucenie pozwu, zbagatelizowanie orzecznictwa Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądów Administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego oraz nie uwzględnienie informacji, że Prokuratura posiada dokumenty dotyczące budowy domu, jak również nie uwzględnienie tego, że powódka dopiero na dalszym etapie procesu zamierzała rozszerzyć żądanie odszkodowawcze. Zdaniem skarżącej zaskarżony wyrok jest ponadto sprzeczny z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć i zapadł na skutek wyjątkowo rażąco błędnej wykładni prawa oraz niewłaściwego jego zastosowania.

W uzasadnieniu apelacji skarżąca wywiodła, że w sprawie (...) doszło do zdarzeń uzasadniających odpowiedzialność pozwanego przewidzianą w art. 417⁽¹⁾ § 2 k.c., to jest do wydania niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji. Skarżąca domagała się uzupełnienia postępowania dowodowego i przesłuchanie w charakterze świadka – strony M. L. celem potwierdzenia stanu faktycznego w sprawie prowadzonej przez SKO pod sygnaturą (...) w związku z toczącym się postępowaniem nadzorczym.

Pozwany - Skarb Państwa reprezentowany przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie od powódki na jego rzecz kosztów postępowania.

W toku procesu, postanowieniem z dnia 28 sierpnia 2012r., Sąd Okręgowy ustalił, że właściwą jednostką reprezentującą Skarb Państwa w niniejszym procesie jest Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Rozstrzygnięcie to nie jest jednak prawidłowe. Jednostką organizacyjną Skarbu Państwa w sprawie o wynagrodzenie szkody wyrządzonej decyzją (lub zaniechaniem wydania decyzji) wydaną przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze jest bowiem to Kolegium (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 lipca 2009r. wydane w sprawie III CZP 45/09, Biul. SN 2009/9/11). Prezes Kolegium jest jedynie jego organem uprawnionym do działania w jego imieniu. W tym stanie rzeczy Sąd Apelacyjny w dniu 11 września 2013r. zmienił postanowienie Sądu Okręgowego z dnia 28 sierpnia 2012r. i ustalił, że jednostką organizacyjną reprezentującą pozwanego w tej sprawie jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W..

W toku postępowania apelacyjnego Sąd Apelacyjny ustalił, że skarga I. D. z 14 maja 2012r. w sprawie wymierzenia grzywny za niewykonanie wyroku NSA z 2 grudnia 2009r. wydanego w sprawie II OSK 1880/08 została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 9 lutego 2013r. w sprawie IV SA/WA 1073/12. Orzeczenie to jest prawomocne (k. 250).

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powódki podlegała oddaleniu. Sąd Okręgowy nie dopuścił się bowiem zarzucanych mu naruszeń prawa procesowego i materialnego.

Wbrew przeświadczeniu skarżącej zaskarżonym orzeczeniem Sąd Okręgowy nie odrzucił pozwu. Orzeczenie takie byłoby równoznaczne z odmową, z przyczyn formalnych, poddania żądań powódki ocenie merytorycznej (art. 199 § 1 k.p.c.). Tymczasem Sąd Okręgowy, po wysłuchaniu stron i przeprowadzeniu postępowania dowodowego, oceny takiej dokonał i oddalił powództwo jako niezasadne (art. 316 § 1 k.p.c.).

Należy też podzielić ocenę tego Sądu, że powódka nie sprostowała ciężącemu na niej obowiązku wykazania faktycznych podstaw odpowiedzialności pozwanego za niewydanie decyzji administracyjnej, a także doznania przez nią szkody majątkowej oraz jej wysokości. W szczególności nie sposób uznać, by powódka wyjaśniła w jaki sposób zarzucane przez nią pozwanemu zaniechanie doprowadziło do uszczerbku w jej majątku oraz, jak wyliczyła wielkość tego uszczerbku. Stwierdzenie przez powódkę, że kwestia ta będzie przez nią wyjaśniona w przyszłości, zamierza bowiem rozszerzyć powództwo, nie jest w tym względzie wystarczająca.

W świetle art. 187 § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. to na powódce, jako inicjatorce niniejszego procesu, spoczywał obowiązek dokładnego określenia żądania oraz przytoczenia uzasadniających je okoliczności faktycznych. Przy czym nie była ona zobowiązana do wskazania podstawy prawnej roszczenia. Jednak wybierając podstawę faktyczną i wskazując podstawę prawną swojego żądania powódka określiła nie tylko granice okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, ale również granice obrony pozwanego. Nawet bowiem Skarb Państwa w procesie o odszkodowanie toczącym się na skutek powództwa obywatela niezadowolonego z zaistniałego stanu rzeczy, nie ma obowiązku konstruowania swojej obrony w taki sposób, aby odeprzeć wszelkie możliwe zarzuty mogące wynikać z wszystkich możliwych podstaw rozstrzygnięcia.

W sprawie niniejszej powódka konsekwentnie domaga się od pozwanego reprezentowanego przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. odszkodowania za skutki niewydania decyzji administracyjnej w sprawie (...). Przy czym wniesienie pozwu (w dniu 16 maja 2012r.) stanowiło bezpośrednią reakcję na postanowienie SKO z 23 kwietnia 2012r. o zawieszeniu postępowania w sprawie (...) toczącej się na skutek wniosków M. L., I. D. i K. B. o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy I. nr (...) z 27 maja 1998r. ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie zespołu urządzeń związanych z oczyszczalnią ścieków gminnych (...) (k.4-6). Precyzując żądanie (w ramach uzupełnienia braków formalnych pozwu) powódka stwierdziła, że domaga się od pozwanego kwoty 75 000,01 zł tytułem naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej oraz powołała się na art. 417 § 2 k.c. i art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2004.162.1692 ze zm.). Wyjaśniła też, że wstrzymanie budowy jej domu i złożenie wniosku o wykup nieruchomości są podstawą żądań zgłoszonych przeciwko gminie w sprawie XXV C 915/10 Sądu Okręgowego w Warszawie (sprawa w toku). Wobec tak zakreślonych przez powódkę podstaw faktycznych jej roszczenia pozwany wniósł o oddalenie powództwa, podejmując obronę w sprawie o odszkodowanie za skutki

niewydania decyzji administracyjnej w postępowaniu nadzorczym prowadzonym wobec decyzji wójta gminy I. nr (...) z 27 maja 1998r. (k. 89 i nast.).

W toku rozprawy przed Sądem Okręgowym powódka wyjaśniła, że nie kwestionuje prawidłowości czynności podjętych ostatecznie przez SKO, ani zasadności zwrotu przez sąd jej wniosku o stwierdzenie nabycia spadku. Nie jest jednak w stanie spełnić wymagań, od których uzależniono podjęcie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji nadzorczej, eliminującej z obrotu zaskarżoną przez nią decyzję nr (...) z 27 maja 1998r. ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie zespołu urządzeń związanych z oczyszczalnią ścieków gminnych (...). Występując z pozwem w sprawie niniejszej chciała uzyskać pomoc sądu w staraniach o wydanie decyzji nadzorczej. Z uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego wydanej 31 marca 2011r. w sprawie III CZP 112/10 wywnioskowała bowiem, że może w postępowaniu cywilnym dochodzić tego, czego nie udało jej się uzyskać w inny sposób.

W ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd Okręgowy zasadnie uznał, że powództwo oparte na tak określonych podstawach faktycznych nie może być uwzględnione. W szczególności nie znajduje ono uzasadnienia w świetle powołanego przez powódkę pierwotnie art. 417 § 2 k.c., ani też art. 417⁽¹⁾ § 2 i 3 k.c. W sytuacji, gdy powódka domaga się od pozwanego odszkodowania za skutki niewydania przez SKO orzeczenia nadzorczego względem decyzji wójta gminy I. nr (...) z 27 maja 1998r. Sąd Okręgowy trafnie stwierdził, że w świetle art. 417⁽¹⁾ § 3 k.c. naprawienia szkody wyrządzonej przez niewydanie orzeczenia lub decyzji można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu (na drodze administracyjnej) niezgodności z prawem powyższego zaniechania, co w sprawie niniejszej nie nastąpiło. Również skarga I. D. z 14 maja 2012r. w sprawie wymierzenia grzywny za niewykonanie wyroku NSA z 2 grudnia 2009r. wydanego w sprawie II OSK 1880/o8 została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 9 lutego 2013r. wydanym w sprawie IV SA/WA 1073/12.

Gdyby zaś powódka upatrywała źródła swojej szkody w funkcjonującej wciąż w obrocie decyzji nr (...) z 27 maja 1998r., jej naprawienia mogłaby żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tejże decyzji z prawem. Również takie orzeczenie jednak nie zapadło.

Wbrew też przeświadczeniu skarżącej przepisy regulujące odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wywołane wydaniem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, ewentualnie niewydaniem orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, nie służą uzyskaniu w postępowaniu cywilnym tego, czego powódka bezskutecznie oczekuje w postępowaniu administracyjnym, to jest uzyskaniu decyzji nadzorczej eliminującej z obrotu zaskarżoną przez nią decyzję wójta gminy I. nr (...) z 27 maja 1998r.

W tym stanie rzeczy nie sposób podzielić zarzuty apelacji dotyczące naruszenia przez Sąd Okręgowy przepisów prawa materialnego. Przeciwnie, przepisy te, w tym powołany przez Sąd Okręgowy art. 417¹ § 3 k.p.c., zostały w sprawie niniejszej zastosowane prawidłowo, a ich wykładnia nie budzi zastrzeżeń.

Należy też wskazać, że wbrew wywodom apelacji, ani orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ani Sądu Najwyższego, ani Sądów Administracyjnych, nie stanowią źródła prawa. Organy te nie mają także kompetencji do udzielania sądom powszechnym wiążących wskazówek co do stosowania prawa. Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego na treść obowiązującego prawa sprowadza się do eliminacji określonych przepisów lub ich fragmentów z porządku prawnego. Natomiast Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości zapewniając w ramach nadzoru zgodność z prawem oraz jednolitość orzecnictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych, a także podejmując uchwały rozstrzygających zagadnienia prawne. Powołane przez skarżącą orzeczenia Sądu Najwyższego dokonują wykładni przepisów prawa znajdujących zastosowanie także w sprawie niniejszej, nie przesądzają jednak o zasadności żądań powódki. Należy też stwierdzić, że wbrew zarzutom apelacji Sąd Okręgowy nie zignorował zapadłych z udziałem powódki orzeczeń Sądów Administracyjnych. Orzeczenia te nie przesądzają jednak o zasadności żądań odszkodowawczych powódki. Żadne z nich nie rozstrzyga bowiem o niezgodności z prawem zaniechania pozwanego polegającego na niewydaniu orzeczenia nadzorczego w sprawie (...).

Sąd Apelacyjny zważył także, iż wobec granic faktycznych żądania pozwu wniesionego w sprawie niniejszej nie sposób uznać za istotną dla prawidłowego ustalenia stanu faktycznego informacji, że Prokuratura posiada dokumenty dotyczące budowy domu. Ponieważ stan faktyczny ustalony przez Sąd Okręgowy nie był kwestionowany przez żadną ze stron, Sąd Apelacyjny nie uwzględnił wniosków dowodowych zgłoszonych przez skarżącą w toku postępowania apelacyjnego. Okoliczności wskazane przez skarżącą w piśmie z 27 czerwca 2013r. nie były bowiem sporne w tej sprawie. Ich istnienie nie zmienia jednak oceny żądań powódki.

Z tych wszystkich względów, uznając apelację powódki za pozbawioną podstaw faktycznych i prawnych, Sąd Apelacyjny orzekł, jak w sentencji na zasadzie art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego Sąd Apelacyjny orzekł na zasadzie art. 102 k.p.c. W sprawie niniejszej zachodzi bowiem wypadek szczególny, o którym mowa w tym przepisie. Związany on jest nie tyle z trudną sytuacją majątkową powódki, co z faktem, że zarówno wnosząc pozew w tej sprawie, jak i zaskarżając wyrok z dnia 6 grudnia 2012r. powódka chciała uzyskać pomoc sądu w staraniach o wydanie orzeczenia nadzorczego dotyczącego decyzji, która w jej przekonaniu prowadzi do naruszenia służącego jej prawa własności nieruchomości i stoi na przeszkodzie budowie domu. Dotychczasowy przebieg zdarzeń potwierdza też deklaracje powódki, że nie jest ona w stanie spełnić wymagań, od których uzależniono podjęcie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji nadzorczej, co do decyzji nr (...) z 27 maja 1998r. ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie zespołu urządzeń związanych z oczyszczalnią ścieków gminnych (...). Nie będąc zaś prawnikiem wywnioskowała z uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego wydanej 31 marca 2011r. w sprawie III CZP 112/10, że może w postępowaniu cywilnym dochodzić tego, czego nie udało jej się uzyskać od organów władzy w inny sposób.