

Sygn. akt I ACa 15/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lutego 2012 r.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu – Wydział I Cywilny w składzie:

Przewodniczący:	SSA Sławomir Jurkowicz
Sędziowie:	SSA Adam Jewgraf SSA Walter Komorek (spr.)
Protokolant:	Joanna Skuza

po rozpoznaniu w dniu 15 lutego 2012 r. we Wrocławiu na rozprawie

sprawy z powództwa **B. G. (1)**

przeciwko **Powiatowi (...)** i **Skarbowi Państwa – Staroście (...)** o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu

z dnia 28 października 2011 r. sygn. akt I C 566/08

1. prostuje w komparycji zaskarżonego wyroku oznaczenie pozwanych ustalając, że są nimi Powiat (...) i Skarb Państwa – Starosta (...);

2. oddala apelację;

3. zasądza od powódki na rzecz pozwanych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego po 5400 zł.

UZASADNIENIE

Pozwem wniesionym w dniu 1 lipca 2008 roku, po ostatecznym sprecyzowaniu żądania B. G. (1) domagała się zasądzenia solidarnie od Powiatu (...) i Skarbu Państwa reprezentowanego przez Starostę (...) kwoty 392.340,02 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 13 października 2006 roku do dnia zapłaty wraz z kosztami procesu tytułem odszkodowania za szkodę powstałą na skutek wydania niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, uznanej następnie za nieważną.

Pozwany Powiat (...) wniósł o oddalenie powództwa. Również Skarb Państwa, reprezentowany przez Starostę (...), w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z dnia 28 października 2011 r. Sąd Okręgowy we Wrocławiu oddalił powództwo (pkt I) oraz zasądził od powódki na rzecz każdej ze stron pozwanych kwotę 7200 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (pkt II i III).

Sąd I instancji oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach faktycznych:

B. G. (1) wraz z mężem T. G. prowadzili, w ramach wspólności ustawowej małżeńskiej, gospodarstwo rolne, które zamierzali rozbudować wznosząc na jednej z działek, której byli właścicielami - siedlisko rolnicze.

W związku z zamiarem realizacji wskazanej inwestycji, B. G. (1) wystąpiła do Wójta Gminy O. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu działki nr (...), w obrębie wsi S., w Gminie O..

Decyzją nr 158/02 z dnia 22 listopada 2002 roku, Wójt Gminy O. ustalił warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie siedliska zagrodowego wraz z infrastrukturą dla obsługi produkcji rolnej. W decyzji tej wskazano, że na terenie gminy obowiązuje zabudowa wolnostojąca typu wiejskiego, w związku z czym wymagane są budynki z użytkowym poddaszem i dachem dwuspadowym, krytym dachówką lub blachą, zaś wielkość działek dla zabudowy zagrodowej ustalono w wysokości 1.000 - 2.000 m². Wskazano także, że w projekcie należy uwzględnić koncepcję układu komunikacyjnego dla terenu po wojskach lotniczych i ustalono zakaz wjazdu na drogę krajową W. - O., poza jednym wlotem po stronie zachodniej.

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu uprawomocniła się w dniu 2 kwietnia 2003 roku.

Po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy, B. G. (1) jako inwestor wystąpiła do Starosty (...) z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę na zabudowę zagrodową wraz z infrastrukturą techniczną.

W dniu 1 października 2003 roku Starosta (...), decyzją nr 494/2003 zatwierdził projekt budowlany i wydał pozwolenie na budowę, obejmujące zabudowę zagrodową wraz z infrastrukturą techniczną (przyłącze kanalizacji sanitarnej, zbiorniki na tymczasowe szambo, przyłącza gazu płynnego, podziemne zbiorniki na gaz, z wyłączeniem przyłącza wody i przyłącza elektroenergetycznego WLZ) we wsi S., gmina O., na działce nr (...), zgodnie z załączoną do wniosku o pozwolenie na budowę dokumentację techniczną.

B. G. (1) zawiadomiła Starostę (...), że w dniu 1 marca 2004 roku zamierza rozpocząć roboty budowlane, na podstawie pozwolenia na budowę udzielonego jej w dniu 1 października 2003 roku.

Rozpoczęcie prac nastąpiło w dniu 15 czerwca 2004 roku, były one wykonywane w 2004 r. a następnie zostały wstrzymane. B. G. (1) wykonała roboty ziemne, polegające na usunięciu humusu, wycięciu zakrzaczeń, wykopaniu i wytyczeniu drogi oraz utwardzeniu jej pierwszą warstwą gruzu i tłucznia.

Przebieg tych prac przebiegał następująco:

-w dniu 15.06.2004 r. przystąpiono do wykonania robót przygotowawczych, które zakończono w dniu 20 czerwca 2004 roku,

-następnie nastąpiło wykonanie robót pomiarowych,

-usuwanie humusu rozpoczęto w dniu 27 czerwca 2004 roku,

-do 20 lipca 2004 roku wykonano korytowanie pod drogę wewnętrzną, łącznie z wywiezieniem urobku samochodem,

-w miesiącu październiku 2004 roku przystąpiono do wykonania warstwy drogi łącznie z zagęszczaniem,

-w dniu 23 listopada 2004 roku zlikwidowano warstwę gruzu z podłoża z piasku

-w dniu 30 listopada 2004 roku przystąpiono do zmagazynowania na terenie budowy gruzu i pospółki do wykonania pozostałej części drogi oraz wypełnienia przestrzeni pod posadzkami parteru budynków.

- badania archeologiczne i nadzór archeologiczny rozpoczęto w listopadzie 2004 roku, z uwagi na fakt, że działka, na której miała zostać przeprowadzona inwestycja, została objęta nadzorem konserwatorskim.

Celem realizacji wskazanych wyżej robót zakupiono kamień (tłuczeń), przywieziono gruz, z czego zagęszczono i wykonano pierwszą warstwę pod budowę drogi. Zakupiono także piasek, który został częściowo zużyty do budowy drogi, zaś pozostała część miała zostać spożytkowana na wykonanie posadzek w budynku.

Prace były wykonywane systemem gospodarczym, zaś sprzęt techniczny w postaci ciężarówek, ładowarki, zagęszczarki i spychacza był wynajmowany od osób prywatnych. Kosztów wykonania prac nie odliczono od podatku, nie odliczano także podatku VAT.

Pismem z dnia 28 maja 2004 roku B. G. (1) została zawiadomiona o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty (...) w zakresie udzielenia pozwolenia na budowę zabudowy zagrodowej wraz z infrastrukturą techniczną, prowadzonej na działce nr (...), we wsi S., w Gminie O..

Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji udzielającej B. G. (1) pozwolenia na budowę, prowadzone było z wniosku Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego zgłoszonego w dniu 24.02.2004 roku, o zbadanie w trybie nadzoru decyzji Starosty (...) nr 494/2003 z dnia 1.10.2003r.

B. G. (1) uczestniczyła w postępowaniu administracyjnym, składając dwukrotnie wnioski o zawieszenie postępowania administracyjnego, z czego jeden z nich został zaskarżony zażaleniem, a także składając odwołanie od decyzji Wojewody (...) z dnia 26 lipca 2004 roku w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty (...) z dnia 1 października 2003 r. nr 494/2003, w wyniku którego Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 30 września 2004 r. uchylił rozstrzygnięcie do ponownego rozpoznania. Decyzja powyższa także została zaskarżona przez B. G. (1) skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., w wyniku której Wojewoda (...) został zobligowany do ponownego rozpoznania wniosku Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

W dniu 31 maja 2005 roku Wojewoda (...), decyzją nr IXa - 143/05 stwierdził nieważność decyzji Starosty (...) nr 494/2003 z dnia 1 października 2003 roku.

Podstawą unieważnienia decyzji Starosty (...) z dnia 1 października 2003 r. nr 494/2003 udzielającej pozwolenia na budowę, było naruszenie warunku wynikającego z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, zgodnie z którym wielkość działek dla zabudowy zagrodowej została określona w granicach 1.000 - 2.000 m². Tymczasem, wielkość działki nr (...), na której realizowana była inwestycja budowy siedliska rolniczego, była znacznie większa, albowiem miała powierzchnię 3,1761 ha, co potwierdzał wypis z rejestru gruntów. Z projektu zagospodarowania ponadto wynikało, że powierzchnia zabudowy wynosiła 2567 m², utwardzonego placu wewnętrznego 2644 m², a więc każda z tych powierzchni przekraczała dopuszczalną wielkość działki określoną w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanej dla tej inwestycji. Oznaczało to, że zakwestionowana decyzja zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca powodce pozwolenia na budowę, była niezgodna z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ponadto w uzasadnieniu podniesiono, że brak jest możliwości budowy nowego bezpośredniego zjazdu indywidualnego na tę działkę, co zostało potwierdzone w decyzji Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad we W. z dnia 6 listopada 2003 roku, nie wyrażającej zgody na wykonanie zjazdu indywidualnego z drogi krajowej W. - O. na teren działki w S. do planowego siedliska rolniczego. Jak zaś wynikało z projektu zagospodarowania terenu, inwestor zaplanował zjazd częściowo na drogę krajową W. - O., częściowo zaś przez drogę gminną nr 455. Stwierdzono w związku z tym, że inwestor w chwili wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę nr 494/2003 z dnia 01.10.2003 r., nie dysponował pozytywną opinią Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad we W. w zakresie zjazdu z działki nr (...) na drogę krajową W. - O.. W związku z tym, zarzucono decyzji Starosty (...) nr 494/2003 niezgodność z art. 34 ust. 1 prawa budowlanego. Odpis powyższej decyzji Wojewody (...) z dnia 31.05.2005

roku nr IXa - 143/05 został doręczony B. G. (1) w dniu 20 czerwca 2005 roku. Żadna ze stron postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty (...) z dnia 1 października 2003 roku nr 494/2003, nie wniosła odwołania od powyższej decyzji. W związku z tym decyzja stała się ostateczna z dniem 5 lipca 2005 r.

B. G. (1) i T. G. zlecieli rzeczoznawcy B. G. (2), członkowi Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, wpisanego do Centralnego Rejestru Rzeczoznawców Budowlanych, sporządzenie wyceny nakładów finansowych poniesionych w trakcie przygotowania do realizacji zadania inwestycyjnego - siedliska rolniczego. Według opinii tego rzeczoznawcy, wartość robót ziemnych, drogowych, dowozu pospółki i rekultywacji terenu na grudzień 2005 roku, wynosiła 259.562,29 zł.

Rzeczywista wartość nakładów poniesionych przez B. G. (1) w związku z przygotowaniem realizacji inwestycji, według średnich cen z daty ich dokonywania, wyniosła 392.340,02 zł.

Pismem z dnia 6 października 2006 roku, wniesionym do Starostwa Powiatowego w O. w dniu 13 października 2006 r., B. G. (1) wezwała Starostę (...) do zapłaty kwoty 261.652,29 zł w terminie 7 dni tytułem odszkodowania za szkodę wynikłą wskutek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej - pozwolenia na budowę nr 494/2003 z dnia 01.10.2003 roku, której nieważność została stwierdzona decyzją Wojewody (...) z dnia 31.05.2005 roku.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, Starosta (...) poinformował B. G. (1), iż art. 160 kpa stanowiący podstawę ubiegania się o odszkodowanie z powodu wydania decyzji z naruszeniem prawa został uchylony, a w związku z tym, że decyzja o pozwoleniu na budowę należała do zdarzeń powstałych przed dniem 1 września 2004 r., z roszczeniem o przyznanie odszkodowania winna ona wystąpić do Wojewody (...). Pismem z dnia 2 września 2005 r., Wojewoda (...) poinformował B. G. (1), że w powstałej sytuacji może ona dochodzić roszczeń odszkodowawczych jedynie przed sądem powszechnym. Wobec rozbieżnych stanowisk wskazanych organów, B. G. (1) występowała do Starosty (...) i Wojewody (...), o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie wypłaty jej odszkodowania oraz o ujednoczenie stanowiska organów w przedmiocie właściwego trybu postępowania w sprawie wypłaty odszkodowania.

Postanowieniem z dnia 31 marca 2008 roku nr II - 134/08 Wojewoda (...) zwrócił B. G. (1) wniosek o przyznanie odszkodowania z tytułu szkody powstałej w wyniku wydania decyzji Starosty (...) nr 494/2003 z dnia 1 października 2003 roku, której nieważność stwierdzono decyzją Wojewody (...) z dnia 31 maja 2005 roku oraz pouczono B. G. (1), że rozpoznanie wniosku należy do właściwości sądu powszechnego. Na powyższe postanowienia B. G. (1) wniosła zażalenie do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który postanowieniem z dnia 30.06.2008 r. utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

Mimo wskazanego stanowiska, powódka pismem z dnia 30 października 2008 roku wystąpiła do Wojewody (...) z wnioskiem o zawarcie ugody w sprawie rekompensaty szkód, który postanowieniem Wojewody (...) nr II - 466/08 z dnia 2 grudnia 2008 roku został zwrócony, z jednoczesnym pouczeniem powódki, że w sprawie właściwym jest sąd powszechny. Na powyższe postanowienie B. G. (1) wniosła zażalenie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który postanowieniem z dnia 17.04.2009 r. uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Postanowieniem z dnia 23.10.2009 r. nr II - 436/09 Wojewoda (...) zwrócił B. G. (1) kolejny wniosek o zawarcie ugody w sprawie rekompensaty szkód.

W dniu 4 grudnia 2007 roku B. G. (1) darowała swojemu mężowi T. G., udział wynoszący 1/2 w działce nr (...) położonej we wsi S., którego stała się właścicielką w wyniku zawarcia umowy o podział majątku wspólnego z dnia 20 lutego 2007 roku.

T. G., jako właściciel działki nr (...) położonej we wsi S., w Gminie O., AM - 3, wystąpił z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na zabudowie trzech budynków mieszkalnych oraz trzech budynków gospodarczych w zabudowie zagrodowej oraz sieci infrastruktury technicznej przewidzianej do realizacji na części działki (...) w obrębie miejscowości S.. Jednakże Generalny Dyrektor Dróg

Krajowych i Autostrad odmówił postanowieniem z dnia 1 czerwca 2010 roku - nie wydał uzgodnienia przedłożonego projektu decyzji o warunkach zabudowy i w związku z tym, wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie jest możliwe.

(...) decyzji o warunkach zabudowy uzgodnił (...) Wojewódzki Konserwator Zabytków we W..

Postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu działki nr (...) toczy się do chwili obecnej.

Na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego Sąd Okręgowy uznał, iż powództwo podlegało oddaleniu.

W pierwszej kolejności Sąd Okręgowy zważył, że droga sądowa w niniejszej sprawie jest dopuszczalna, a dochodzone przez powódkę żądanie zostało wniesione na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. Powołując się na utrwalone poglądy doktryny oraz judykatury Sąd Okręgowy wskazał, iż art. 417¹ § 2 k.c. znajdzie zastosowanie do ostatecznych decyzji wydanych przed dniem 1 października 2004 r., jeżeli nieważność źródła szkody została stwierdzona po tym dniu, natomiast art. 160 k.p.a., z przewidzianym w nim dwuetapowym trybem dochodzenia odszkodowania, będzie odnosić się wyjątkowo wyłącznie do przypadków, w których zarówno wydanie decyzji, jak i stwierdzenie jej nieważności nastąpiło przed dniem 1 października 2004 r.

Następnie Sąd Okręgowy poddał ocenie zarzuty braku legitymacji biernej podniesionego przez Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę (...) oraz zarzut przedawnienia podniesiony przez obu pozwanych.

Odnosząc się do pierwszego z nich Sąd I Instancji uznał, iż podniesiony przez Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę (...) zarzut braku biernej legitymacji w procesie, jest zasadny. Zdaniem Sądu, nie ulega bowiem wątpliwości, że organem uprawnionym do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę jest Starosta na podstawie art. 80 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku - prawo budowlane (Dz.U. z 2010 roku, nr 243, poz. 1623, tekst jednolity), przy czym starosta wykonuje ten obowiązek w ramach należących do powiatu zadań, nie przypisanych do zadań administracji rządowej, określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. W ocenie Sądu fakt ten jednoznacznie przemawia za przyjęciem, że odpowiedzialność za wydanie decyzji - pozwolenia na budowę, ponosi powiat jako jednostka samorządu terytorialnego.

Z tego też względu powództwo B. G. (1) przeciwko Skarbowi Państwa - reprezentowanego przez Starostę (...) Sąd Okręgowy oddalił.

Ustosunkowując się do zarzutu przedawnienia Sąd Okręgowy wskazał, iż w związku tym, że zdarzeniem powodującym szkodę było wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, kwestię przedawnienia roszczeń opartych na wskazanym wyżej przepisie, jako związanych ze zdarzeniami będącymi czynami niedozwolonymi, stanowi przepis art. 442¹ § 1 kc, w brzmieniu nadanym na podstawie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2007 roku, nr 80, poz. 538), która weszła w życie z dniem 10 sierpnia 2007 roku. Zgodnie bowiem z art. 2 wskazanej ustawy do roszczeń, o naprawienie szkody wywołanych czynem niedozwolonym powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, a według przepisów dotychczasowych w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych, stosuje się przepisy art. 442¹ Kodeksu cywilnego. Wskazana wyżej ustawa uchyliła art. 442 kc, który określał termin przedawnienia roszczeń powstałych na skutek czynów niedozwolonych i którego §1 stanowił, że 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 Jednakże w każdym wypadku roszczenie przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę. Decyzja Starosty (...) z dnia 1 października 2003 roku, nr 494/2003, została decyzją Wojewody (...) z dnia 31 maja 2005 roku nr IXa - 143/05 uznana za nieważną. Odpis decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność został doręczony B. G. (1) w dniu 20 czerwca 2005 r. Decyzja stała się ostateczna z dniem 5 lipca 2005 r., po upływie 14 - dniowego terminu do jej zaskarżenia odwołaniem do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W związku z tym, za moment, w którym powódka dowiedziała się o szkodzie i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia, Sąd Okręgowy uznał dzień doręczenia powódce decyzji nadzorczej, a więc datę 20 czerwca 2005 r. Wobec tego, roszczenie powódki nie uległo przedawnieniu

przed wejściem w życie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, a zatem, jak wskazał Sąd, do oceny podniesionego przez Powiat (...) zarzutu przedawnienia, zastosowanie ma art. 442¹ § 1 kc.

Na postawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego Sąd Okręgowy stwierdził, że wszelkie nakłady, jakie powódka poczyniła w związku z realizacją budowy, były poniesione przed wydaniem decyzji nadzorczej. W związku z tym w ocenie Sądu, w dacie doręczenia powódce odpisu decyzji nieważnościowej, powzięła ona wiadomość, że nakłady te zostały dokonane w oparciu o nieważną decyzję. Wobec tego zdaniem Sądu I instancji, moment dowiedzenia się o unieważnieniu decyzji Starosty (...) z dnia 1 października 2003 roku w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę należy liczyć od dnia 20 czerwca 2005 r., a nie od daty uprawomocnienia się decyzji nadzorczej, tym bardziej, że B. G. (1) ostatecznie od tej decyzji nie wniosła odwołania, zaś w toku całego postępowania administracyjnego w tym przedmiocie brała aktywny udział.

Wobec powyższego Sąd uznał, że termin początku biegu przedawnienia roszczenia B. G. (1) względem Powiatu (...) należy liczyć od dnia 20 czerwca 2005 roku, który upłynął, zgodnie z treścią art. 442¹ §1 kc - w dniu 20 czerwca 2008 roku. Skoro zaś B. G. (1) wytoczyła przeciwko Powiatowi (...) powództwo o zapłatę odszkodowania w związku z wydaniem decyzji administracyjnej, która następnie została uznana za nieważną - w dniu 1 lipca 2008 roku, oznacza to, że roszczenie B. G. (1) o zapłatę odszkodowania uległo przedawnieniu, co implikowało Sąd Okręgowy do oddalenia powództwa na tej tylko podstawie.

Jednocześnie, w ocenie Sądu Okręgowego, zgłoszenie przez Powiat (...) zarzutu przedawnienia, nie stanowiło nadużycia prawa podmiotowego.

Oceniając powyższy zarzut Sąd I instancji wziął pod uwagę charakter doznanego w wyniku zdarzenia będącego czynem niedozwolonym uszczerbku (szkody), czas trwania opóźnienia oraz przyczyny przedawnienia roszczenia. Jakkolwiek Sąd ocenił, iż w niniejszej sprawie czas trwania opóźnienia był niewielki, albowiem między upływem okresu przedawnienia (20 czerwca 2008 roku), a wniesieniem powództwa (1 lipca 2008 roku) minął okres zaledwie kilku dni, to jednak zdaniem Sądu Okręgowego na plan pierwszy wysunęły się dwie kolejne przesłanki - to jest rodzaj doznanego uszczerbku i przyczyny opóźnienia, które nie pozwoliły uwzględnić podniesionego przez pełnomocnika powódki zarzutu nadużycia prawa. Powódka rozpoczęła wykonywanie prac na działce nr (...) w S., gdzie miała przeprowadzić inwestycję budowy siedliska rolniczego już po zawiadomieniu jej o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie unieważnienia decyzji o pozwoleniu na budowę tj. po dniu 28 maja 2004 r. Sąd Okręgowy ocenił bowiem, iż mając świadomość wszczęcia postępowania, powódka winna była wstrzymać rozpoczęcie jakichkolwiek prac, tym bardziej, że nie była związana umowami z wykonawcami, albowiem jak wskazał świadek T. G. - wraz z żoną prace związane z rozpoczęciem inwestycji wykonywali systemem gospodarczym, wynajmując sprzęt od podmiotów prywatnych. Ponadto Sąd Okręgowy na podstawie dowodów z dokumentów w postaci korespondencji kierowanej przez powódkę do Starostwa (...) oraz Wojewody (...) o wypłatę odszkodowania, przyjął, iż Wojewoda (...) już w dniu 2 września 2005 roku poinformował B. G. (1), że może ona dochodzić roszczeń odszkodowawczych jedynie przed sądem powszechnym, w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego. Sąd Okręgowy uznał zatem, że przyczyna opóźnienia we wniesieniu pozwu tkwiła wyłącznie w działaniach powódki, a wobec tego ocenił, iż w sprawie nie zachodzą obiektywne przesłanki pozwalające uznać zgłoszony przez Powiat (...) zarzut przedawnienia roszczenia, za nadużycie prawa (art. 5 kc).

Abstrahując od powyższego, Sąd Okręgowy uznał, że sam fakt wydania decyzji Starosty (...), której nieważność została następnie stwierdzona decyzją Wojewody (...) z dnia 31.05.2005 r., nie jest zdarzeniem wywołującym szkodę. Nie została bowiem jeszcze wydana żadna decyzja nakazująca powódce przywrócenie stanu poprzedniego, analogicznie do sytuacji, jaka ma miejsce przy nakazaniu rozbiórki obiektu budowlanego. Samo stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie pozwolenia na budowę spornej inwestycji, nie jest równoznaczne z brakiem możliwości jej realizacji, a jedynie stanowi podstawę do ponownego rozstrzygnięcia sprawy z wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Dlatego też w niniejszej sprawie Sąd nie dopatrywał się w ogóle powstania szkody.

Mając na uwadze powyższe, powództwo podlegało oddaleniu, w związku z czym, sąd I instancji orzekł jak w punkcie I wyroku.

Orzeczenie o kosztach zapadło w oparciu o przepis art. 98 k.p.c.

Apelację od powyższego wyroku wywiodła powódka, która zaskarżyła orzeczenie w całości, zarzucając mu:

1. rażąco naruszenie prawa materialnego, tj.:

- art. 117 kc poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na błędnym uznaniu, że roszczenie powódki w momencie złożenia pozwu było przedawnione i pozwani skutecznie podnieśli zarzut przedawnienia tego roszczenia;

- art. 417¹ § 2 kc i art. 442¹ kc poprzez ich błędne zastosowanie oraz art. 160 § 1,2,3 i 6 kpa w zw. z art. 61 § 6 ustawy z dn. 23.11.2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Z 2002 r. Nr 240, por. 2051 ze zm.) poprzez ich niezastosowanie, polegające na błędnym uznaniu, iż oceny dochodzonego przez powódkę żądania należy dokonywać w oparciu o przepisy art. 417¹ § 2 kc i 442¹ kc i w związku z tym nieprawidłowe przyjęcie przez Sąd początku biegu terminu przedawnienia roszczenia powódki jako momentu dowiedzenia się o szkodzie i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia tj. od dnia doręczenia powódce decyzji nadzorczej (daty 20 czerwca 2005 r.), podczas gdy prawidłowo - zgodnie zresztą z wykładnią dokonaną w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sadu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. sygn. akt III CZP 112/10, mającą moc zasady prawnej - do oceny roszczenia powódki zastosowanie powinien mieć art. 160 § 1, 2, 3 i 6 kpa, co oznacza, iż początek biegu 3-letniego terminu przedawnienia roszczenia powódki powinien być liczony od daty uzyskania przez decyzję nadzorczą cechy ostateczności - co w niniejszej sprawie nastąpiło z datą 5 lipca 2011 r. i tym samym w dacie wniesienia pozwu przez powódkę (w dniu 1 lipca 2011 r.) jej roszczenie wobec pozwanego Powiatu (...) nie było przedawnione;

- art. 361 kc w zw. z art. 6 kc poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, iż powódka w tej sprawie nie poniosła żadnej szkody w związku z wydaniem decyzji Starosty (...), której nieważność została następnie stwierdzona decyzją Wojewody (...) z dnia 31.05.2005 r.

2. naruszenie przepisów postępowania w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, tj.: -art. 233 § 1 k.p.c. poprzez naruszenie zasad swobodnej oceny dowodów, czyniąc ją dowolną i nie mającą oparcia w zebranych materiale dowodowym, w szczególności w zakresie uznania, iż powódka w niniejszej sprawie nie poniosła żadnej szkody, podczas gdy szkoda ta niewątpliwie powstała w majątku powódki i wyraża się ona wartością nakładów poniesionych przez powódkę w związku z przygotowaniem realizacji przedmiotowej inwestycji, ustaloną przez biegłego sądowego na kwotę 392.340,02 zł, a których to nakładów powódka do dnia dzisiejszego w żaden sposób nie może wykorzystać, zgodnie z ich pierwotnym celem;

-art. 61 § 6 ustawy z dn. 23.11.2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Z 2002 r. Nr 240, por. 2051 ze zm.) poprzez nieuwzględnienie wykładni prawa dokonanej uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej Sadu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. sygn. akt III CZP 112/10, mającej moc zasady prawnej, i w rezultacie niezastosowanie do oceny roszczenia powódki przepisu art. 160 § 1, 2, 3 i 6 kpa, również w zakresie oceny podniesionego przez pozwanych zarzutu przedawnienia;

- art. 278 kpc poprzez nieuwzględnienie sporządzonej w tej sprawie opinii biegłego w zakresie rodzaju i wartości dokonanych przez powódkę nakładów na rozpoczęcie realizacji spornej inwestycji, a tym samym powstania i wysokości poniesionej przez powódkę szkody majątkowej;

- art. 102 kpc poprzez nieuwzględnienie zasad słuszności i obciążenie powódki kosztami zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

3. błąd w ustaleniach faktycznych polegający na błędnym uznaniu, iż powództwo powódki w momencie wniesienia pozwu było przedawnione, a ponadto błędnym uznaniu, że powódka w ogóle nie poniosła jakiegokolwiek szkody w

związku z wydaniem decyzji Starosty (...), której nieważność została następnie stwierdzona decyzją Wojewody (...) z dnia 31.05.2005 r., gdy tymczasem szkoda ta niewątpliwie powstała w majątku powódki w postaci wartości nakładów poniesionych przez nią w związku z przygotowaniem realizacji przedmiotowej inwestycji, ustalonej przez biegłego sądowego na kwotę 392.340,02 zł, a toczące się do chwili obecnej (przez okres 6 lat licząc od daty decyzji nadzorczej) postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy u zagospodarowania terenu działki nr (...) wskazuje w istocie, iż powódka do chwili obecnej nie może wykorzystać poniesionych nakładów i nie jest możliwe uzyskanie przez nią pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy na spornej działce.

Wskazując na powyższe zarzuty powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku w pkt. I i II przez zasądzenie od pozwanego Powiatu (...) reprezentowanego przez Starostę (...) na rzecz powódki kwoty 392.340,02 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi: od kwoty 259.652,29 zł od dnia 1 lipca 2008 r. do dnia zapłaty, od kwoty 132.687,73 zł od dnia 14 grudnia 2010 r. do dnia zapłaty i kosztami postępowania pierwszoinstancyjnego, w tym kosztami zastępstwa procesowego według norm przypisanych oraz zmianę pkt. III poprzez nieobciążanie powódki kosztami zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa oraz o zasądzenie od pozwanych na rzecz powódki kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przypisanych.

W odpowiedzi na apelację powódki strona pozwana – Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę (...) wniosła o oddalenie apelacji oraz o zasądzenie na jej rzecz kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym według norm przepisanych.

Strona pozwana - Powiat (...) wniósł także o oddalenie apelacji oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym wg norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył:

Apelacja powódki podlegała oddaleniu jako bezzasadna.

Wbrew zarzutom podnoszonym w apelacji Sąd I instancji wydał co do zasady trafne rozstrzygnięcie znajdujące uzasadnienie w materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie. Sąd Apelacyjny podziela w całości motywy rozstrzygnięcia w zakresie oddalenia powództwa skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście (...), nie podziela natomiast oceny prawnej powództwa przeciwko Powiatowi (...) przedstawionej przez Sąd Okręgowy, w szczególności dotyczącej zarzutu przedawnienia roszczenia powódki o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej.

W apelacji trafnie zarzucano naruszenie prawa materialnego, przy czym błąd Sądu Okręgowego polegał na tym, iż podstawą jego rozstrzygnięcia, w tym oceny zarzutu przedawnienia roszczenia powódki, winien być art. 160 k.p.a, uchylony z dniem 1 września 2004 r. przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (dalej - u.z.k.c.) - Dz.U. Nr 162, poz. 1692 z późn. zm., a nie przepisy art. 417¹ § 2 kc i 442¹ kc.

Powódka w apelacji powołała się na uchwałę pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75, LEX nr 751460. W przedmiotowej uchwale Sąd Najwyższy rozważał m.in. problem czasowego zasięgu normy art. 160 k.p.a. w sytuacji, gdy ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana, tak jak w niniejszej sprawie - przed dniem 1 września 2004 r., zaś jej nieważność bądź wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. zostały stwierdzone po tej dacie. Sąd Najwyższy uwzględniając, iż czasowy zasięg obowiązywania art. 417¹ § 2 k.c. jest nierozdzielnie związany z przepisem intertemporalnym art. 5 u.z.k.c., według którego do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe, w brzmieniu obowiązującym do tego dnia; zajął stanowisko, iż do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

W świetle powyższego stanowiska Sądu Najwyższego, w okolicznościach sprawy, podstawę rozstrzygnięcia, w tym oceny zarzutu przedawnienia, stanowić powinien istotnie art. 160 k.p.a.

Na podstawie przepisu art. 160 § 6 k.p.a., zgodnie z którym roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1; Sąd Apelacyjny przyjął, że skoro decyzja nadzorcza Wojewody (...) z dnia 31.05.2005 r. stała się ostateczna z dniem 5 lipca 2005 r., to w momencie wystąpienia z pozwem (1 lipca 2008 r.) nie upłynął jeszcze trzyletni termin przedawnienia, a zatem roszczenie powódki było nieprzedawnione.

W związku z powyższą odmienną oceną prawną, Sąd Apelacyjny rozważył, czy w sprawie ziściły się przesłanki odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa za szkodę poniesioną przez stronę na skutek wydania niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej z dnia 1 października 2003 r. nr 494/2003 wydanej przez Starostę (...). W judykaturze jest bowiem bezsporne, iż stwierdzenie przez uprawniony organ administracyjny niezgodności decyzji administracyjnej z prawem wiąże sąd w zakresie wypełnienia podstawowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 160 k.p.a., ale nie przesądza jeszcze o istnieniu pozostałych przesłanek tej odpowiedzialności wynikających z k.c., w tym także o wystąpieniu normalnego związku przyczynowego.

W myśl uchylonego z dniem 1 września 2004 r. art. 160 k.p.a. stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służyło roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, o ile nie ponosiła ona winy za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie (§ 1). Do tego rodzaju odszkodowań zastosowanie miał kodeks cywilny, z wyłączeniem jego art. 418 (§ 2). Odszkodowanie przysługiwało od organu, który wydał decyzję z naruszeniem art. 156 § 1, chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosiła inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji, wówczas roszczenie o odszkodowanie przysługiwało w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności (§ 3). Roszczenie o odszkodowanie przedawniało się w myśl tego przepisu z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 156 § 1 (§ 6). W świetle art. 160 § 1 k.p.a. zachowanie się poszkodowanego zwalniało od odpowiedzialności odszkodowawczej jedynie wtedy, gdy było jedyną zawinioną okolicznością, przy czym musiało stanowić wyłączną przyczynę szkody (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2009 r., II CSK 26/09, LEX nr 515723).

W ustalonych okolicznościach sprawy Sąd Apelacyjny przyjął, że wyłączną przyczyną szkody powódki wyrażającej się w wartości dokonanych przez nią nakładów na rozpoczęcie planowanej inwestycji, objętej dochodzonym odszkodowaniem, było zawinione zachowanie się powódki.

Prawidłowo bowiem ustalił Sąd Okręgowy, że powódka rozpoczęła wykonywanie prac na działce nr (...) w S., gdzie miała przeprowadzić inwestycję budowy siedliska rolniczego już po zawiadomieniu jej o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie unieważnienia decyzji o pozwoleniu na budowę tj. po dniu 28 maja 2004 roku. Mianowicie w dniu 15 czerwca 2004 r. powódka przystąpiła do wykonania robót przygotowawczych. Sąd Apelacyjny jednocześnie podziela ocenę Sądu I instancji, iż mając świadomość wszczęcia powyższego postępowania, powódka winna była wstrzymać rozpoczęcie jakichkolwiek prac, zwłaszcza, że nie była związana jakimikolwiek umowami z wykonawcami.

W tym miejscu Sąd Odwoławczy przychyła się do oceny materiału dowodowego dokonanej przez Sąd Okręgowy, a zwłaszcza oceny zeznań świadka T. G.. Sąd pierwszej instancji, w granicach przysługującej mu swobodnej oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.) uznał jego zeznania za niewiarygodne, przy czym swoje stanowisko w tej mierze należycie uzasadnił wskazując, że świadek ten w sprzeczności z dowodem z dokumentu - dziennikiem budowy przedłożonym przez powódkę, wskazywał, iż na chwilę zawiadomienia B. G. (1) o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę z dnia 1 października 2003 roku - została wykonana większość prac z wszystkich dotychczas wykonanych na działce nr (...) w S.. Z powołanego dziennika budowy wynika

tymczasem bezspornie, że wszelkie czynności na działce nr (...), związane z przygotowaniem prac budowlanych, powódka rozpoczęła w czerwcu 2004 roku, a więc już po doręczeniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania w przedmiocie unieważnienia decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę.

Reasumując, stwierdzić zatem należy, że pomimo, iż powódka poniosła szkodę w związku z wydaniem decyzji Starosty (...), której nieważność została następnie stwierdzona decyzją Wojewody (...) z dnia 31.05.2005 r., odszkodowanie jej nie przysługuje, bowiem zachodzi przesłanka egzoneracyjna. W świetle uregulowania zawartego w art. 361 § 1 k.c. brak jest normalnego związku przyczynowego między stwierdzeniem nieważności decyzji w sprawie pozwolenia na budowę a szkodą powódki. Wyłączną przyczyną szkody powódki było zatem nie samo wydanie przedmiotowej decyzji, tylko świadome działanie powódki, która wiedząc o toczącym się postępowaniu o stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę z dnia 1 października 2003 r., dokonała nakładów w związku z przygotowaniem realizacji planowanej inwestycji.

Jednocześnie Sąd Apelacyjny nie dopatrywał się naruszenia art. 102 k.p.c. W sprawie nie wystąpiły bowiem żadne okoliczności, które uprawniałyby do odstąpienia od zasady zwrotu kosztów. Orzeczenie o obowiązku zwrotu stronom pozwanym kosztów zastępstwa procesowego zawarte w pkt. II i III zaskarżonego orzeczenia było zatem prawidłowe.

Z uwagi na powyższe okoliczności Sąd Apelacyjny, pomimo częściowo odmiennego uzasadnienia w zakresie podstawy prawnej rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego, nie znalazł przesłanek do jego uchylecia bądź zmiany, dlatego na podstawie art. 385 kpc oddalił apelację powódki jako bezzasadną.

Ponieważ strony pozwane wygrały postępowanie apelacyjne w całości, na podstawie przepisów art. 98 § 1 k.p.c. i art. 98 § 3 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 zd. 1 k.p.c. powódka winna im zwrócić koszty postępowania przed Sądem II instancji, obejmujące wynagrodzenie pełnomocnika w wysokości 5400 zł, o czym Sąd Apelacyjny orzekł w pkt 3.

Sąd Apelacyjny w punkcie 1 wyroku z urzędu sprostował omyłkę pisarską w komparycji zaskarżonego wyroku (art. 350 § 3 k.p.c.).

mw