

Sygn. akt I ACa 863/14

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 marca 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSA Małgorzata Gawinek (spr.)
Sędziowie:	SA Mirosława Gołuńska SA Edyta Buczkowska-Żuk
Protokolant:	st.sekr.sądowy Beata Waclawik

po rozpoznaniu w dniu 11 marca 2015 r. na rozprawie w Szczecinie

sprawy z powództwa Przedsiębiorstwa (...) spółki jawnej w K.

przeciwko Gminie Miasto K.

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Koszalinie

z dnia 5 września 2014 r., sygn. akt I C 186/14

**I. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że:**

1. **oddala powództwo,**

2. **zasądza od powoda na rzecz pozwanej kwotę 3.600 (trzy tysiące sześćset) złotych tytułem kosztów procesu;**

**II. zasądza od powoda na rzecz pozwanej kwotę 9.535 (dziewięć tysięcy pięćset trzydzieści pięć) złotych tytułem kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym.**

Edyta Buczkowska-Żuk Małgorzata Gawinek Mirosława Gołuńska

Sygn. akt I ACa 863/14

## UZASADNIENIE

Pozwem złożonym dnia 4 kwietnia 2014 roku powód Przedsiębiorstwo (...) spółka jawna w K. domagał się zasądzenia od pozwanej Gminy Miasto K. kwoty 136.686,27 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 21 listopada 2012r.

Powód uzasadniał, że dochodzi zwrotu kwoty jaką obowiązany był uiścić na rzecz pozwanej w związku z bezprawnym działaniem Prezydenta Miasta K. polegającym na kwestionowaniu prawa powoda do dysponowania nieruchomością położoną w K. w obrębie ewidencyjnym nr (...), działce ewidencyjnej nr (...) do celów budowlanych, co skutkowało tym, że nie doszło do zabudowy nieruchomości w terminie określonym w umowie, a Prezydent Miasta K. decyzją z 11 stycznia 2012r. nałożył dodatkową opłatę roczną za wieczyste użytkowanie w kwocie 118.402 zł, którą wraz z odsetkami został obciążony powód. Powód wskazał przy tym, że nie kwestionuje uprawnień pozwanej do obciążenia go opłatą dodatkową, zaznaczając, że organy odwoławcze oraz WSA w Szczecinie nie doszukały się w toku tego postępowania rażących naruszeń prawa. Stwierdził przy tym, że nie dochodzi w niniejszej sprawie odszkodowania w związku z wydaniem decyzji niezgodnej z prawem.

Pozwana Gmina Miasto K. wniosła o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powoda na swą rzecz kosztów procesu według norm przepisanych. Podniosła, że w sprawie nie zostały spełnione przesłanki zarówno z art. 417<sup>1</sup> k.c., jak i z art. 417 k.c., a nadto, że nie występuje żaden fakt spowodowany przez pozwaną, który mógłby pretendować do roli deliktu cywilnoprawnego powiązanego związkiem przyczynowo – skutkowym ze szkodą poniesioną przez powoda.

Wyrokiem z dnia 5 września 2014 r., sygn. akt I C 186/14, Sąd Okręgowy w Koszalinie zasądził od pozwanej na rzecz powoda kwotę 136.686,27 zł z ustawowymi odsetkami od 21 listopada 2012 r. oraz kwotę 10.452 zł tytułem kosztów procesu.

Sąd Okręgowy wydał powyższy wyrok w oparciu o ustalenia faktyczne, z których wynikało, że w dniu 1 września 2006r. strony zawarły umowę oddania w użytkowanie wieczyste gruntu tj. działki nr (...) położonej w K., w obrębie ewidencyjnym nr (...). Na podstawie umowy nabywca zobowiązany został do realizacji inwestycji polegającej na budowie zakładu produkcyjnego, magazynowo – składowego z częścią socjalno – biurową w terminach: rozpoczęcia zabudowy – dwa lata (tj. do 01.09.2008r.) i zakończenia zabudowy – cztery lata (tj. do 01.09.2010r.) licząc od daty zawarcia umowy. W treści umowy zawarto zapis: „Nieruchomość znajduje się na obszarze nieposiadającym planu zagospodarowania przestrzennego miasta. Warunki zabudowy zostały określone w wydanej decyzji nr (...) z dnia 15 września 2005r., znak (...) z późniejszymi zmianami, stanowiącą integralną część warunków przetargu”. Funkcja działki według warunków zabudowy: „zabudowa magazynowo – usługowa”. Po podpisaniu umowy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste nastąpiły zmiany decyzji o warunkach zabudowy. Decyzją z 21 lutego 2006r. wprowadzono zmianę, gdyż obok wcześniej planowanej funkcji w zakresie budowy zakładu magazynowo – składowego z częścią socjalno – biurową wraz z infrastrukturą techniczną i drogową, ustalono warunki zabudowy również dla inwestycji polegającej na budowie zakładu produkcyjnego. Kolejna zmiana nastąpiła na podstawie decyzji z dnia 7 sierpnia 2008r. i dotyczyła zmiany funkcji zabudowy. Powód zamierzał na dzierżawionym gruncie rozpocząć inwestycję budowlaną. W związku z tym w dniu 16 czerwca 2008 roku złożył wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę „zakładu transportu samochodowego z częścią socjalno – biurową wraz z infrastrukturą techniczną i drogową na terenie działki nr (...) przy ulicy (...) w K.”. Jednocześnie, w dniu 22 października 2008 r. zostało wszczęte postępowanie, na skutek którego powodowi, jako użytkownikowi wieczystemu wyznaczono nowy termin rozpoczęcia inwestycji na 30 kwietnia 2009r.

Następnie Sąd ustalił, że decyzją z 25 grudnia 2008r. Prezydent Miasta K. odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę. Podstawą decyzji odmownej był brak wykazania się przez powoda prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Organ uznał, że wniosek inwestora nie jest zgodny z treścią umowy ustanawiającej prawo wieczystego użytkowania. Decyzją z 6 lutego 2009 r. Wojewoda (...) utrzymał w mocy ww. decyzję Prezydenta Miasta K. Wojewódzki Sąd Administracyjny, na skutek skargi powoda, wyrokiem z 7 października 2009r. uchylił ww. decyzje obu organów. W lutym 2010 roku Prezydent złożył oświadczenie, że nie zamierza zmieniać umowy o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste w zakresie sposobu zagospodarowania, a nieruchomość ma zostać zagospodarowana zgodnie z obowiązującą umową. W dalszej kolejności, postanowieniem z 19 marca 2010r. Prezydent Miasta K. z urzędu zawiesił postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę, do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, jakim było posiadanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Jednocześnie wezwał jednak powoda do złożenia wniosku o zmianę umowy. Następnie postanowieniem

z 30 marca 2010r. organ podjął postępowanie z urzędu, wobec braku wniosku powoda o zmianę umowy. Pismem z 31 marca 2010r. odmówiono zmiany umowy.

W dalszej kolejności Sąd ustalił, że decyzją nr (...) z 30 kwietnia 2010r. Prezydent Miasta K. ponownie odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego oraz wydania pozwolenia na budowę, gdyż inwestor nadal nie posiada prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane określone w jego wniosku. Wojewoda (...) decyzją z 16 czerwca 2010 roku utrzymał w mocy ww. decyzję Prezydenta Miasta K.. Wyrokiem z 17 listopada 2010r. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę powoda. Powodowa spółka złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 14 czerwca 2012r. (sygn. akt II OSK 507/11) uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S. oraz obie decyzje organów administracyjnych. W treści uzasadnienia orzeczenia zostało wskazane, że działania organu – Prezydenta Miasta K. były bezprawne. Sąd ten podkreślił, że skarżący wykazał złożonym zgodnie z art. 23 ust. 4 pkt 2 prawa budowlanego oświadczeniem, posiadanie prawa wieczystego użytkowania przedmiotowej nieruchomości wraz z prawem zabudowy, powołując się przy tym na dokument potwierdzający to prawo. Rozpoznający sprawę o pozwolenie na budowę organ nie miał podstaw do kwestionowania tego prawa i badania celu określonego w akcie notarialnym dokumentującym nabycie prawa użytkowania wieczystego. Jest on związany oświadczeniem wnioskodawcy i może go nie uwzględniać tylko wówczas, gdyby z dokumentów wynikał brak takiego prawa, tymczasem jest bezspornym, że wnioskodawcy w rzeczywistości takie prawo przysługiwało i na nie się powoływał. Ostatecznie Prezydent Miasta K. decyzją nr (...) z dnia 30 sierpnia 2012r., na skutek ww. orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zatwierdził złożony przez powodową spółkę wniosek z 16 czerwca 2008r. i wydał pozwolenie na budowę. Wcześniej, w dniu 2 grudnia 2011r., Gmina Miasto K. dokonała zmiany umowy o użytkowanie wieczyste z 1 września 2006r., zgodnie z wnioskiem powodowej spółki, zmieniając funkcję zabudowy i określając ją na „zakład transportu samochodowego z częścią socjalno – biurową wraz z infrastrukturą techniczną i drogową”. Powodowa spółka zrealizowała inwestycje na oddanym w użytkowanie wieczyste gruncie.

Sąd Okręgowy ustalił również, że w tamtym czasie toczył się też między stronami spór wynikający z niedotrzymania terminu zabudowy działki oddanej powodowi w użytkowanie wieczyste na podstawie umowy z 1 września 2006 r. Kolejne postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte z urzędu w dniu 27 sierpnia 2010r. i zakończone decyzją z 14 stycznia 2012 roku nr (...), na podstawie której obciążono powodową spółkę dodatkową opłatą roczną w wysokości 118.402 zł w związku z niedotrzymaniem terminu zabudowy wynikającego z umowy stron. Decyzja ta została zaskarżona do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K., który to organ decyzją z dnia 1 marca 2011 roku utrzymał ją w mocy. Powód wniósł o unieważnienie ww. decyzji, lecz wniosek został rozpatrzony odmownie. W dniu 27 sierpnia 2013r. powód złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S., która to wyrokiem z 5 lutego 2014r. została oddalona. Wcześniej, w dniu 15 czerwca 2012r. Prezydent Miasta K. wystawił tytuł wykonawczy przeciwko spółce (...) z tytułu naliczonej należności za nieterminowe rozpoczęcie budowy na kwotę 118.402 zł należności głównej oraz 3.204,96 zł odsetek umownych naliczonych od dnia 16 czerwca 2012r. Na podstawie wymienionego tytułu wykonawczego w dniu 29 listopada 2012r. z zajętego rachunku bankowego powoda na rachunek Prezydenta Miasta K., przelana została kwota 33.257,81 euro, co po przeliczeniu na walutę polską, według obowiązującego kursu, stanowiło sumę 136.686,27 zł.

Na podstawie takich ustaleń faktycznych Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że powództwo zasługiwało na uwzględnienie.

Sąd wskazał, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną została określona w art. 417 i 417<sup>1</sup> k.c., a powód w niniejszej sprawie dochodził roszczeń określonych jako szkoda, którą poniósł na skutek zachowania organu administracji, który wadliwie interpretując przepisy prawa doprowadził do tego, że powodowa spółka nie mogąc uzyskać zezwolenia na budowę, nie rozpoczęła zabudowy nieruchomości w terminie, zaś szkoda wyrażała się koniecznością zapłaty dodatkowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

Sąd, powołując się na orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2002 r., V CKN 1248/00, wyraził pogląd, że art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. nie reguluje wszystkich przypadków wyrządzenia szkody przez nielegalną decyzję, gdyż szkodę może wywołać

także decyzja nieostateczna, chociażby zostały następnie uchylone w toku nadzoru instancyjnego wobec stwierdzenia nielegalności. Stąd, w ocenie Sądu Okręgowego, stosunek prawny zaistniały między stronami należało zakwalifikować jako czyn niedozwolony z art. 417 k.c..

W związku z tym Sąd wyjaśnił, że bezprawność działania pozwanej wyrażała się w działaniach podejmowanych przez Prezydenta Miasta K. polegających na kwestionowaniu prawa powódki do dysponowania nieruchomością dla celów budowlanych, a delikt ten został potwierdzony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (sygn. akt II OSK 507/11). Sąd Okręgowy stwierdził, że to działania Prezydenta Miasta K. skutkowały tym, iż nie doszło do zabudowania przez powoda nieruchomości w wyznaczonym terminie, a w konsekwencji właściwy organ administracyjny nałożył dodatkową opłatę roczną za wieczyste użytkowanie. Według Sądu orzekającego w pierwszej instancji, w ten sposób pozwany dopuścił się bezprawnego zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej i doprowadził do stanu opóźnienia powoda w terminowym zrealizowaniu obowiązku wynikającego z umowy z 1 września 2006r..

W tych okolicznościach nie budziło wątpliwości Sądu, że doszło do wystąpienia szkody w majątku powoda. Powodowa spółka została bowiem obciążona dodatkową opłatą i w wyniku wszczętego postępowania egzekucyjnego, zajęcia walutowego rachunku spółki, ostatecznie przekazała z tego tytułu 33.257,81 zł euro. Natomiast taka szkoda nie powstałaby, gdyby czynności związane z pozwoleniem na budowę zostały zakończone w czasie do tego przewidzianym, bez zbytecznego opóźnienia. Ta przewlekłość w ostatecznym podjęciu decyzji spowodowała upływ czasu prowadzący do dodatkowego, zbytecznego świadczenia ze strony powoda.

Wobec tego, zdaniem Sądu, zaistniał także związek przyczynowy między szkodą a działaniem pozwanej. Za normalne następstwo odmowy wydania decyzji o pozwoleniu na budowę Sąd uznał uniemożliwienie powodowi dochowania wyznaczonego umową z 1 września 2006r. terminu zabudowy nieruchomości, a w konsekwencji konieczność zapłaty dodatkowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Szkoda ta odpowiada zaś wysokości dodatkowej opłaty rocznej za wieczyste użytkowanie wraz z odsetkami i kosztami postępowania, zajętej na rachunku bankowym powodowej spółki, w sumie 136.686,27 zł.

O odsetkach ustawowych Sąd orzekł na podstawie art. 481 k.c., a o kosztach procesu - na podstawie art. 98 § 1 k.p.c.

Pozwana zaskarżyła powyższy wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie i oddalenie powództwa, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, a nadto o zasądzenie kosztów procesu według norm przepisanych, z uwzględnieniem kosztów postępowania apelacyjnego. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciła naruszenie:

1. art. 417 § 1 k.c. poprzez błędne zastosowanie tego przepisu polegające na przyjęciu, że przepis ten może stanowić podstawę prawną do uznania odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego Gminy Miasta K. za wydanie decyzji administracyjnej przez Prezydenta K., która następnie w wyniku kontroli instancyjnej została podtrzymana w mocy przez organ II instancji tzn. Wojewodę (...), a więc w sytuacji, gdy to Wojewoda (...), a nie Prezydent K. wydał w danej sprawie administracyjnej decyzję ostateczną, czyli gdy zachodził stan faktyczny spełniający przesłanki zastosowania art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., a więc wykluczający zastosowanie art. 417 k.c., która to sytuacja winna była być dla Sądu podstawą do uznania, że po stronie pozwanego Prezydenta Miasta K. - Gminy Miasta K. nie występuje materialno-prawna legitymacja procesowa bierna, gdyż legitymowanym biernie jest Wojewoda (...) - Skarb Państwa jako organ, który wydał w sprawie decyzję ostateczną;

2. art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. poprzez niezastosowanie tego przepisu do ustalonego przez Sąd I Instancji stanu faktycznego, mimo wystąpienia przesłanek jego zastosowania, a zastosowanie art. 417 § 1 k.c., który nie mógł być zastosowany ze względu na to, że przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do stanów faktycznych nieobjętych dyspozycją art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., co w konsekwencji skutkowało tym, że Sąd Okręgowy przeoczył, że w przedmiotowej sprawie pozwany nie ma materialno-prawnej legitymacji procesowej biernej, a legitymację taką posiada Wojewoda (...) - Skarb Państwa, który wydał w sprawie decyzję ostateczną;

3. art. 233 k.p.c. poprzez przekroczenie granicy swobodnej oceny dowodów prowadzące do dokonania błędnych ustaleń faktycznych, w szczególności poprzez błędne przyjęcie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy rzekomym deliktem czyli, według Sądu I instancji, decyzją wydaną w pierwszej instancji przez Prezydenta Miasta K. w dniu 30 kwietnia 2010 r. odmawiającą pozwolenia na budowę a obciążeniem powoda dodatkową opłatą roczną naliczoną prawidłowo i zgodnie z prawem nieuchyloną decyzją Prezydenta K. z dnia 14 stycznia 2012 r., w sytuacji, gdy decyzja o naliczeniu dodatkowej opłaty rocznej stanowiła legalny akt właściciela gruntu i nie została prawnie podważona.

W uzasadnieniu apelacji pozwana uznała za prawidłowe ustalenia faktyczne poczynione w sprawie przez Sąd Okręgowy. Odnosnie natomiast wzajemnej relacji art. 417 § 1 k.c. i 417<sup>(1)</sup> §2 k.c. apelująca podkreśliła, że powołane przez ten Sąd orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2002 r. było oparte o zupełnie inny stan faktyczny, nadto zostało wydane w odmiennym stanie prawnym. Dopiero bowiem ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692) został wprowadzony do Kodeksu cywilnego m.in. art. 417<sup>(1)</sup> k.c. Natomiast ten przepis ma charakter *lex specialis* w stosunku do art. 417 k.c. Stąd apelująca wywodziła, że Sąd Okręgowy błędnie upatruje deliktu władzy publicznej w decyzji Prezydenta K. z dnia 30 kwietnia 2010 r. nr (...) odmawiającej zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę, mimo że decyzja ta została - po odwołaniu się strony - utrzymana w mocy przez decyzję Wojewody (...) z dnia 16 czerwca 2010 r. Tak więc w przedmiotowym postępowaniu administracyjnym to decyzja Wojewody (...) z dnia 16 czerwca 2010 r nr (...), uchylona później na skutek kontroli sądowo administracyjnej, jest decyzją ostateczną, a nie wcześniejsza decyzja Prezydenta K. z 30 kwietnia 2010 r. W konsekwencji, zdaniem skarżącej, ewentualną odpowiedzialność odszkodowawczą ponosi Skarb Państwa a nie Gmina Miasto K.. Apelująca wywodziła więc dalej, że Sąd I instancji naruszył prawo materialne stosując do ustalonego przez siebie stanu faktycznego art. 417 k.c., podczas gdy w rzeczywistości miał tu zastosowanie art. 417<sup>(1)</sup> §2 k.c. a legitymowany biernie był Wojewoda (...) - Skarb Państwa jako organ władzy publicznej, który wydał w sprawie decyzję ostateczną po rozpatrzeniu ponownym sprawy co do jej istoty. Nadto, apelująca kwestionowała uznanie przez Sąd za szkodę obciążeń finansowych powoda, których bezpośrednim źródłem było prawidłowe naliczenie opłaty dodatkowej przez właściciela gruntu za nieterminową zabudowę gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste. Apelująca zakwestionowała także istnienie związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji przez Prezydenta K. odmawiającej wydania pozwolenia na budowę a faktem naliczenia opłaty dodatkowej za niezabudowanie w terminie oddanej w użytkowanie wieczyste nieruchomości.

W odpowiedzi na apelację powód wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie od pozwanej na swą rzecz kosztów sądowych, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Podniósł, że słusznie Sąd nie uznał w przedmiotowej sprawie, iż przyczyną szkody było wydanie decyzji administracyjnej, ale wskazał, iż doszło do deliktu polegającego na „bezprawnym zaniechaniu przy wykonywaniu władzy publicznej”. Zdaniem powoda zasadnie Sąd I instancji nie upatrywał przyczyny powstania szkody w fakcie wydania decyzji administracyjnej, ale w zaniechaniu organu administracji, który przez blisko 6 lat bezpodstawnie odmawiał powodowi realizacji inwestycji w terminie, a ostatecznie - po nałożeniu na niego opłaty dodatkowej związanej z niezabudowaniem nieruchomości w terminie - dokonał zmiany umowy i wydał pozwolenie na budowę. W tej sytuacji, zdaniem powoda, trudno obciążać Wojewodę (...) zaniechaniami dotyczącymi realizacji inwestycji, czy choćby zmiany umowy cywilnoprawnej, na co ten nie ma żadnego wpływu.

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

Apelacja strony pozwanej okazała się uzasadniona.

Sąd odwoławczy, po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, podziela większość ustaleń faktycznych Sądu orzekającego w pierwszej instancji, co do faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, wskazując jedynie na konieczność ich korekty, wynikającą z oczywiście błędnego przyjęcia przez Sąd Okręgowy, stanowiącego przy tym powtórzenie błędu zawartego w pozwie, stanowiska, zgodnie z którym zmiany decyzji o warunkach zabudowy decyzjami z 22 grudnia 2005 roku oraz z 21 lutego 2006 roku miały miejsce po zawarciu przez strony umowy o

oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, w sytuacji kiedy umowa ta zawarta został w dniu 1 września 2006 roku; Sąd Okręgowy pominął też w swoich ustaleniach fakt, że wniosek o pozwolenie na budowę, którego uzyskaniem powód był zainteresowany – czyli „o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę zakładu transportu samochodowego z częścią socjalno - biurową wraz z infrastrukturą techniczną i drogową, K., ul. (...) dz. Nr (...), obręb (...)” powód złożył w dniu 16 października 2008 roku (k.42). W pozostałym zakresie, Sąd odwoławczy ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego przyjmuje za własne. Nie podziela natomiast stanowiska tego Sądu, zgodnie z którym dochodzona przez powoda od pozwanego należność jest uzasadniona w świetle przesłanek z art. 417 kc. Zważywszy przy tym, że Sąd Apelacyjny stwierdza, że fakty poddane pod osąd przez powoda w tym procesie nie wyczerpują również przesłanek innych przepisów prawa materialnego mogących kształtować odpowiedzialności pozwanej wobec powoda, w szczególności art. 417<sup>(1)</sup> § 2 kc i art. 417<sup>(1)</sup> § 3 kc, Sąd odwoławczy uznał, że zaskarżone orzeczenie należało zmienić i powództwo – jako bezpodstawne – oddalić.

Rozstrzygając przy tym o prawidłowości orzeczenia Sądu pierwszej instancji w tej sprawie, w pierwszej kolejności wskazać należy, że określona w przepisie art.321 kpc zasada związania sądu żądaniem zgłoszonym przez powoda oznacza nie tylko orzekanie w granicach kwoty zgłoszonej przez powoda, ale też nakaz uwzględnienia przez sąd tylko tych okoliczności, z którymi powód wiąże odpowiedzialność swojego przeciwnika procesowego.

W tej sprawie powyższa uwaga ma szczególne znaczenie, bowiem powód w pozwie i w toku dalszego postępowania, wyrażając dezaprobatę dla działań pozwanej, przywołuje szereg faktów dotyczących relacji pomiędzy stronami związanych z łączącą strony umową z dnia 1 września 2006 roku o oddanie powodowi przez pozwaną gruntu w wieczyste użytkowanie oraz z rozpatrywaniem przez pozwaną wniosku powoda o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę. W pozwie jednak powód zaznaczył, co potwierdził w odpowiedzi na apelację oraz na rozprawie przed Sądem Apelacyjnym, że odpowiedzialności pozwanej w tej sprawie nie wiąże z decyzją Prezydenta Miasta K. z 11 stycznia 2012 roku obciążającą powoda dodatkową opłatą roczną w wysokości 118.402 zł w związku z niedotrzymaniem terminu zabudowy nieruchomości, której wieczystym użytkownikiem jest powód oraz że decyzję tę uważa za prawidłową, tylko z tym, że opieszałość, bezczynności i niekompetencja organu administracyjnego spowodowała, że powód nie zabudował użytkowanej nieruchomości w umówionym terminie. Nieprawidłowości przy tym, z którymi powód wiąże odpowiedzialność pozwanej to zdaniem powoda wadliwe prowadzenie postępowania przez Prezydenta Miasta K. w przedmiocie wniosku powoda o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę, przejawiające się w bezprawnym kwestionowaniu prawa powoda do dysponowania gruntem na cele budowlane, co spowodowało wydanie decyzji uwzględniającej ten wniosek ze znacznym opóźnieniem. Zdaniem powoda brak działania ze strony pozwanej w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wniosku powoda o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę oraz ww. błędy w stosowaniu prawa, stwierdzone ostatecznie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, spowodowały spełnienie przesłanek do wydania przez Prezydenta Miasta K. decyzji o wymiarze opłaty dodatkowej, wynikającej z niezabudowania przez powoda, w umówionym przez strony terminie, użytkowanej przez niego nieruchomości.

Oceniając czy przedstawione przez powoda fakty, w świetle przepisów prawa materialnego czynią uzasadnionym jego wniosek o zaistnieniu podstaw do uznania jego żądania za słuszne, wskazać należy że Sąd odwoławczy, co do zasady podziela stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku i zaaprobowane przez strony tego postępowania, że przepis art. 417 kc przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, zdefiniowanym jako "niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej" oraz że stanowi podstawę odpowiedzialności władzy publicznej za jej bezprawne, władcze działania, chyba że ustawodawca odrębnym unormowaniem określa konsekwencje niektórych działań organów władzy publicznej. Rację ma również Sąd Okręgowy wskazując, że przepis art. 417 kc znajdzie zastosowanie, o ile szkoda wyrządzona została „przy wykonywaniu władzy publicznej” oraz że rodzi to dwojakie konsekwencje: po pierwsze, komentowany przepis dotyczy wyłącznie skutków funkcjonowania państwa i jednostek samorządu terytorialnego w sferze określanej mianem imperium, a więc działań lub zaniechań polegających na wykonywaniu funkcji władczych, realizacji zadań władzy publicznej; po drugie, sformułowania "przy wykonywaniu" używa ustawodawca dla określenia funkcjonalnego związku między wywołaniem szkody a powierzeniem komuś pewnej czynności do wykonania; nadto że w przepisie

art. 417 kc chodzi o oznaczenie zakresu czynności faktycznych i prawnych, które pozostają w ścisłym, funkcjonalnym związku z wykonywaniem władzy publicznej; że przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417 kc jest szkoda w rozumieniu art. 361 § 2 kc; że niezbędne jest wystąpienie przesłanki bezprawności rozumianej jako niezgodności z prawem; że dla określenia odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 417 kc konieczne jest też ustalenie normalnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a działaniem, bądź zaniechaniem władzy publicznej.

W niniejszej sprawie powód wskazując, że wskutek opieszałości i bezprawnego działania organu administracyjnego – w tym przypadku Prezydenta Miasta K. doszło do upływu terminu do zabudowy przez powoda użytkowanej przez niego, na podstawie umowy o oddanie gruntu w wieczyste użytkowanie, nieruchomości - co spowodowało konieczność zapłaty przez powoda zasadnie naliczonej opłaty dodatkowej.

Zwrócić należy uwagę, że pomiędzy stronami nie ma sporu, co do tego, że bezprawność działania zarówno organu pierwszej - Prezydenta Miasta K., jak i drugiej instancji – Wojewody (...), przy rozpoznawaniu wniosku powoda o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę, została stwierdzona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2012 roku, wydanym w sprawie o sygn. akt II OSK 507/11, który to Sąd uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S. oraz obie decyzje organów administracyjnych, stwierdzając w uzasadnieniu, że skarżący wykazał złożonym zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 2 prawa budowlanego oświadczeniem, posiadanie prawa wieczystego użytkowania przedmiotowej nieruchomości wraz z prawem zabudowy, powołując się przy tym na dokument potwierdzający to prawo oraz że rozpoznający sprawę o pozwolenie na budowę organ nie miał podstaw do kwestionowania tego prawa i badania celu określonego w akcie notarialnym dokumentującym nabycie prawa użytkowania wieczystego; a także że organ jest związany oświadczeniem wnioskodawcy i może go nie uwzględniać tylko wówczas, gdyby z zebranych w sprawie dowodów wynikało bezspornie brak takiego prawa, tymczasem – jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny – sytuacja taka nie miała miejsca w niniejszej sprawie (k.155).

W ocenie Sadu Apelacyjnego brak jest jednak podstaw do uznania że istnieje normalny związek przyczynowy pomiędzy określonym przez powoda, znajdującym potwierdzenie w przywołanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, bezprawnym badaniem oraz zakwestionowaniem przez Prezydenta Miasta K. stosownego prawa do dysponowania przez powoda nieruchomością na cele budowlane, a obciążeniem powoda opłatą dodatkową za niezabudowanie nieruchomości w umówionym terminie. Podkreślić należy, że sam fakt zarówno badania jak i zakwestionowania tego prawa, znalazł odzwierciedlenie w decyzji wydanej przez Prezydenta Miasta K., której prawidłowość podlegała badaniu w toku instancji. Tymczasem uprawnienie powoda do rozpoczęcia robót budowlanych uzależnione było od decyzji ostatecznej, którą to - w wyniku odwołania powoda – wydał Wojewoda (...). Podkreślić należy, że z przepisu art. 138 kpa wynika, że organ drugiej instancji bada nie tylko to, czy decyzja organu pierwszej instancji została wydana w postępowaniu przeprowadzonym zgodnie z przepisami postępowania administracyjnego, lecz także ocenia jej prawidłowość z punktu widzenia materialnego prawa administracyjnego. Skoro zatem prawo powoda do przystąpienia do wykonania robót budowlanych uzależnione było od decyzji ostatecznej, w tym przypadku Wojewody (...), to nie można przypisać odpowiedzialności pozwanej Gminie, z uwagi na brak związku pomiędzy działaniami pozwanej, których odzwierciedlenie stanowiła wydana przez nią, negatywna dla powoda decyzja, a opóźnieniem się powoda z zabudowaniem użytkowanej nieruchomości.

Dla porządku dodać należy, że pozwana Gmina nie ponosi też odpowiedzialności na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 kc, jako że jedną z przesłanek odpowiedzialności ukształtowanej w tym przepis jest wymóg aby decyzja była ostateczna, czyli – w myśl art. 16 kpa - taka od której nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. W sprawie bezspornym pozostaje, że przywołane przez powoda decyzje wydawane przez Prezydenta Miasta K., takimi decyzjami nie były.

Żądanie powoda nie znajduje również uzasadnienia w świetle przepisu art. 417<sup>1</sup> § 3 kc, w myśl którego jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Przepis ten określa odpowiedzialność władzy

publicznej za zaniechania w dokonywaniu aktów indywidualnych o charakterze władczym, czyli za uszczerbki spowodowane przewlekłością postępowania sądowego albo administracyjnego. Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie orzeczenia lub decyzji dotyczy tylko przypadków, gdy obowiązujący przepis prawa nakazywał sądowi lub organowi administracyjnemu wydanie orzeczenia lub decyzji. Przesłanką przypisania obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przewlekłością postępowania jest więc skonkretyzowany w przepisie prawa obowiązek podjęcia przez organ sądowy lub administracyjny określonych działań władczych, o charakterze indywidualnym, których zaniechanie spowodowało szkodę. Ustawodawca przy tym w przypadku odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przewlekłością postępowania uzależnia dopuszczalność żądania odszkodowania od stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chociaż dopuszcza możliwość uchylecia przesłanki prejudykату, jeżeli przepisy odrębne tak stanowią. Ustawodawca uregulował odrębnie dla sądów i organów administracyjnych właściwe tryby dla stwierdzenia niezgodności z prawem zachowań tych organów władzy publicznej. Prawnym instrumentem stwierdzenia przewlekłości w postępowaniu administracyjnym, a więc dla uzyskania prejudykату określonego art. 417<sup>1</sup> § 3 kc, jest skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, które przewiduje art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Jeżeli sąd uwzględni skargę, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji (art. 149 p.p.s.a.). Dopiero niewykonanie tego orzeczenia uprawnia osobę, która poniosła szkodę, do żądania odszkodowania „na zasadach określonych w kodeksie cywilnym” od organu, który nie wykonał orzeczenia (art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a.). Jeżeli w ciągu trzech miesięcy poszkodowany nie uzyska odszkodowania od organu administracyjnego, może żądać odszkodowania przed sądem powszechnym (art. 154 § 5 p.p.s.a.). Identyczne uprawnienia przysługują poszkodowanemu, gdy sąd ustali przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu (art. 287 pkt 2 p.p.s.a.).

Strona powoda tymczasem formułując podstawę swojego żądania wskazywała wprost na bezczynność organu administracyjnego, nie mniej jednak nie twierdziła nawet, że podjęła działania, które w świetle przywołanego wyżej przepisu, mogłyby doprowadzić do uzyskania przez nią odszkodowania wynikającego ze zwłoki w działaniu pozwanej. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że okoliczność ta nie mogła być badana w tym procesie.

W tym stanie rzeczy już tylko dla porządku, wskazać należy, że strona powodowa upatrując odpowiedzialności pozwanej za nie wybudowanie w umówionym terminie obiektu na użytkowanej nieruchomości w opieszałym działaniu pozwanej, pomija że wniosek o pozwolenie na budowę, którego uzyskaniem powód był zainteresowany – czyli „o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę zakładu transportu samochodowego z częścią socjalno - biurową wraz z infrastrukturą techniczną i drogową, K., ul. (...) dz. Nr (...), obręb (...)” powód złożył dopiero w dniu 16 października 2008 roku, a więc po dacie 1 września 2008 roku, w której to powód zgodnie z umową winien rozpocząć zabudowę, czyli wybudować fundamenty (§5 pkt 9 umowy stron).

Dodać też trzeba, że powód nie wykazał też innych działań bądź zaniechań pozwanej, które wyczerpywałyby przesłanki przepisów prawa materialnego, uzasadniające odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanej. Wskazać w szczególności należy, że sam powód wyrażał stanowisko – potwierdzone przez Naczelny Sąd Administracyjny - że dla uzyskania pozwolenia na budowę nie jest konieczna zmiana umowy stron o oddanie gruntu w wieczyste użytkowanie.

Przedstawiona argumentacja – w ocenie Sądu Apelacyjnego – stanowi o braku podstaw do uwzględnienia w tym postępowaniu żądanej przez powoda od pozwanej kwoty.

Mając na uwadze powyższe Sąd Apelacyjny na podstawie przepisu art. 386 § 1 kpc zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił powództwo i zasądził od powoda na rzecz pozwanej kwotę 3.600 zł tytułem kosztów procesu.

O kosztach, zarówno postępowania pierwszo, jak i drugoinstancyjnego Sąd odwoławczy orzekł na podstawie art. 98 kpc. Celowe koszty postępowania strony pozwanej poniesione przed Sądem Okręgowym stanowi wynagrodzenie pełnomocnika ustalone na podstawie § 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 ( tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 490).



Na kwotę zasądzoną od powoda na rzecz pozwanej z tytułu kosztów postępowania apelacyjnego składa się wynagrodzeni pełnomocnika pozwanej ustalone na podstawie §12 ust. 1 pkt 2 w związku 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 ( tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 490) na kwotę 2. 700 zł oraz uiszczona przez pozwaną opłata od apelacji w kwocie 6835 zł .

Edyta Buczkowska-Żuk Małgorzata Gawinek Mirosława Gołuńska