

***Sygn. akt I ACa 398/18***

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

***Dnia 16 października 2019 r.***

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Dorota Markiewicz (spr.)

Sędziowie: SA Roman Dziczek

SO del. Anna Strączyńska

Protokolant: st. sekr. sądowy Marta Puszkarska

po rozpoznaniu w dniu 16 października 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) spółki akcyjnej z siedzibą  
w W., (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą  
w W., E. S., A. Ż. i J. S.

przeciwko (...) W.

o odszkodowanie

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 9 listopada 2017 r., sygn. akt I C 534/16

**I. oddala apelację,**

**II. zasądza na rzecz (...) W. od (...) spółki akcyjnej z siedzibą w W., (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W., E. S. i J. S. kwoty po 18750 zł (osiemnaście tysięcy siedemset pięćdziesiąt złotych), a od A. Ż. kwotę 1350 zł (tysiąc trzysta pięćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.**

Anna Strączyńska Dorota Markiewicz Roman Dziczek

***Sygn. akt I ACa 398/18***

## UZASADNIENIE

Pozwem złożonym w dniu 10 maja 2016 r. powodowie (...) Spółka Akcyjna w W., (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w W., E. S., J. S. oraz A. Ż. wnieśli o zasądzenie od pozwanego (...) W.:

1. 44 354 257,56 zł na rzecz (...) Spółki Akcyjnej w W. wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 28 kwietnia 2012 r. do dnia zapłaty;

2. 47 279 470,64 zł na rzecz (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W. wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 28 kwietnia 2012 r. do dnia zapłaty;

3. 40 567 899,50 zł na rzecz małżonków E. S. i J. S. wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 28 kwietnia 2012 r. do dnia zapłaty;

4. 8 298 złotych na rzecz A. Ż. wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 28 kwietnia 2012 r. do dnia zapłaty

- tytułem odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek bezprawnego uniemożliwienia realizacji inwestycji budowlanej przy ul. (...) w W., polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z komunikacją wewnętrzną, z parkingiem podziemnym oraz infrastrukturą techniczną na działkach o nr ewidencyjnych (...), (...), (...), (...), (...) z obrębu (...).

(...) W. wniosło o oddalenie powództwa w całości.

**Wyrokiem z dnia 9 listopada 2017 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo** (punkt pierwszy orzeczenia) oraz zasądził od (...) Spółki Akcyjnej z siedzibą w W., (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. oraz małżonków J. S. i E. S. na rzecz (...) W. kwoty po 4 800 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (punkt drugi orzeczenia). Nadto, w punkcie trzecim wyroku, Sąd pierwszej instancji przejął na rachunek Skarbu Państwa kwotę 100 000 zł tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych, od ponoszenia których powódka (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. została zwolniona.

Podstawą orzeczenia Sądu pierwszej instancji stały się zasadniczo niesporne okoliczności faktyczne, w znaczącej mierze wynikające z treści dokumentów, których wiarygodność nie była kwestionowana przez strony.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy odnotował, iż w dniu 31 lipca 2007 r. (...) Spółka Akcyjna w W. (określana w dalszej części uzasadnienia również skrótem (...) S.A.) złożyła wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego z komunikacją na działkach (...) przy ul. (...) w W.. Postanowieniem z dnia 18 września 2007 r. do udziału w postępowaniu administracyjnym zainicjowanym powyższym wnioskiem dopuszczono Stowarzyszenie (...). W dniu 20 grudnia 2007 r., uwzględniając żądanie (...) S.A., Prezydent (...) W. wydał decyzję o warunkach zabudowy, ustalając warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy dla inwestycji jak we wniosku. Następnie, na skutek odwołania Stowarzyszenia (...) (poprzednio Stowarzyszenia(...)), postanowieniem z dnia 6 lutego 2008 r., Samorządowe (...) w W. uchyliło decyzję z 20 grudnia 2007 r. i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. Wyrokiem z dnia 28 października 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił powyższą decyzję (...), natomiast w dniu 29 kwietnia 2009 r. Samorządowe (...) w W. wydało decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego wszczętego przez Stowarzyszenie (...), jako wszczętego przez podmiot nieuprawniony.

Z dalszych ustaleń Sądu Okręgowego wynika, iż w okresie od 29 kwietnia 2009 r. do 11 sierpnia 2010 r., na zlecenie (...) S.A. prowadzono prace nad przygotowaniem projektu budowlanego, zaś w dniu 11 sierpnia 2010 r. (...) S.A. złożyło do (...) W. wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z komunikacją wewnętrzną, z parkingiem podziemnym oraz infrastrukturą techniczną na działkach ewidencyjnych (...) oraz części działki nr (...) przy ul. (...) w W.. W dniu 13 sierpnia 2010 r. Urząd (...) W. wezwał (...) S.A. do uzupełnienia braków wniosku w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania. Wówczas wniosek został odebrany przez inwestora.

Następnie, jak odnotowano, w dniu 13 września 2010 r. (...) S.A. złożyło do (...) W. kolejny wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z komunikacją wewnętrzną, z parkingiem podziemnym na działkach ewidencyjnych (...) przy ul. (...) w W.. W dniu 16 września 2010 r. Urząd (...) W. wezwał (...) S.A. do uzupełnienia braków wniosku w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania, który to rygor ostatecznie zastosowano.

Jak ustalono, w dniu 29 października 2010 r. (...) S.A. złożyło pisma do zastępcy dyrektora Biura (...) o objęcie nadzorem składanego przez nich wniosku o wydanie pozwolenia na budowę oraz złączyło opinie prawne dotyczące wezwań do uzupełnienia braków formalnych wniosków. Kolejno, w dniu 29 października 2010 r. (...) S.A. złożyło do (...) W. kolejny wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z komunikacją wewnętrzną, z parkingiem podziemnym na działkach ewidencyjnych (...) przy ul. (...) w W.. Postanowieniem z dnia 18 listopada 2010 r. Prezydent (...) W. nałożył na inwestora obowiązek usunięcia nieprawidłowości występujących w przedłożonym do zatwierdzenia projekcie budowlanym. W dniu 25 listopada 2010 r. (...) S.A. złożyło pismo do Prezydenta (...) W. w wykonaniu postanowienia z dnia 18 listopada 2010 r., natomiast w dniu 22 grudnia 2010 r. Prezydent (...) W. wydał decyzję odmawiającą zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

Wskazana wyżej decyzja Prezydenta (...) W. z dnia 22 grudnia 2010 r. została uchylona postanowieniem Wojewody (...) z dnia 28 kwietnia 2011 r., a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji. Postanowieniem z dnia 7 lipca 2011 r. Prezydent (...) W. nałożył na inwestora obowiązki usunięcia nieprawidłowości, zaś 2 września 2011 r. wydał decyzję odmawiającą zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

W dniu 12 marca 2012 r. Wojewoda (...) wydał decyzję, w której uchylił decyzję Prezydenta (...) W. z dnia 2 września 2011 r. i zatwierdził projekt budowlany oraz udzielił pozwolenia na budowę.

Na wstępie rozważań prawnych Sąd Okręgowy wskazał, iż powodowie wywodzą swoje roszczenia odszkodowawcze z przepisu art. 417 § 1 k.c. Jednocześnie zwrócił uwagę na znaczenie unormowań zawartych w art. 417<sup>1</sup> § 1 – 3 k.c., które jako dodatkową przesłankę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wprowadzają obowiązek uprzedniego stwierdzenia niezgodności z prawem działania władz publicznych. Podkreślił również, że wnosząc o zasądzenie odszkodowania na podstawie art. 417 § 1 k.c., powodowie powinni – zgodnie z art. 6 k.c. i art. 232 k.p.c. – wykazać istnienie przesłanek niezbędnych do przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanemu, a więc bezprawność działań pozwanego, wystąpienie szkody oraz zaistnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy bezprawnym zachowaniem, a poniesioną szkodą.

Przenosząc powyższe spostrzeżenia na grunt poczynionych ustaleń faktycznych, Sąd Okręgowy stwierdził brak podstaw do uznania działań Prezydenta miasta stołecznego W. za bezprawne w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, wprawdzie Prezydent (...) W. dopuścił do udziału w postępowaniu na prawach strony Stowarzyszenie (...), które zaskarżyło pozytywną decyzję z dnia 20 grudnia 2007 r. o warunkach zabudowy, niemniej – jak zauważono – dopiero wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2008 r. ugruntował orzecznictwo opowiadające się za odmową przyznania ww. stowarzyszeniu tego prawa. W ocenie Sądu Okręgowego, gdyby decyzja Prezydenta (...) W. o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu Stowarzyszenia (...) była w sposób oczywisty i jednoznaczny niezgodna z przepisami prawa, to z pewnością organ odwoławczy, jakim jest Samorządowe (...) w W., rozpoznając odwołanie tego Stowarzyszenia od decyzji o warunkach zabudowy dostrzegłby tą okoliczność i już w dniu 6 lutego 2008 r. wydał decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego wszczętego przez Stowarzyszenie. Jak wyeksponowano, nie tylko Prezydent (...) W. uznawał, że Stowarzyszenie prawidłowo bierze udział w tym postępowaniu, bowiem co do tego wątpliwości nie miał także organ wyższej instancji. Ponadto, na co również zwrócił uwagę Sąd Okręgowy, pozwany organ już w dniu 20 grudnia 2007 r. wydał pozytywną decyzję o warunkach zabudowy, a to Samorządowe (...), w dniu 6 lutego 2008 r., uchyliło decyzję o warunkach zabudowy i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. Tym samym, w ocenie Sądu Okręgowego, brak jest podstaw do przyjęcia, że to wyłącznie decyzja Prezydenta (...) W. o dopuszczeniu Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu spowodowała, że decyzja o warunkach zabudowy stała się ostateczna dopiero w dniu 29 kwietnia 2009 r. Wreszcie, w ślad za orzecznictwem Sądu Najwyższego zwrócono uwagę, że podstawy roszczeń odszkodowawczych nie może stanowić decyzja nieostateczna, nawet gdyby była wadliwa, która następnie została skorygowana przez organ odwoławczy.

Sąd pierwszej instancji nie odnalazł podstaw, by uznać za bezprawne działania podejmowane przez Prezydenta (...) W. w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania decyzji o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę. Podkreślił, że odmiennej oceny materiału zgromadzonego w postępowaniu administracyjnym i odmiennej interpretacji przepisów prawa przez organ pierwszej instancji w stosunku do oceny i interpretacji organu odwoławczego nie można utożsamiać z bezprawnością w rozumieniu art. 417 § 1 k.c.

Sąd pierwszej instancji nie podzielił poglądu strony powodowej, jakoby Wojewoda (...) miał wskazać w treści wydanych w sprawie decyzji, iż rozstrzygnięcia Prezydenta (...) W. odmawiające zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę miały rażąco naruszać prawo. Jakkolwiek organ odwoławczy reprezentował odmienne stanowisko w kwestii niektórych obowiązków stawianych inwestorowi, to jednak nie stwierdził, by odmowa zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę była wynikiem rażącego naruszenia prawa przez Prezydenta (...) W.. Nadto, Sąd pierwszej instancji zauważył, że na dzień 28 kwietnia 2011 r. inwestor nie usunął wszystkich braków, które uniemożliwiały wydanie pozytywnej decyzji w zakresie udzielenia pozwolenia na budowę, co wynika z treści uzasadnienia decyzji Wojewody (...), który wskazał, iż organ pierwszej instancji wyznaczył inwestorowi zbyt krótki termin na usunięcie pewnych nieprawidłowości i braków. Braki istniały również po wydaniu przez Prezydenta (...) W. drugiej decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę, bowiem w postępowaniu odwoławczym Wojewoda (...) wzywał inwestora do usunięcia tych nieprawidłowości, do czego inwestor się zastosował, a wynika to z treści decyzji z dnia 12 marca 2012 r. Zdaniem Sądu Okręgowego, gdyby dokumenty złożone dopiero przed wydaniem decyzji z dnia 12 marca 2012 r. nie były potrzebne do wydania pozytywnej decyzji, to z pewnością racjonalnie działający Wojewoda (...) nie wzywałby inwestora do ich złożenia.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że powodowie nie udowodnili, aby jakiegokolwiek działania pozwanego organu nosiły znamiona bezprawności w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. Z tych względów uznał powództwo za podlegające oddaleniu, wobec niewykazania jednej z przesłanek, które dla zasadności zgłoszonego roszczenia muszą być spełnione łącznie.

Nadto, Sąd Okręgowy uznał za usprawiedliwione stanowisko pozwanego dotyczące braku biernej legitymacji procesowej (...) W. w zakresie roszczeń związanych z działaniami podejmowanymi przez Prezydenta (...) W. w postępowaniu administracyjnym dotyczącym zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Zadania te, jak zauważono, są ustawowo zlecone staroście, jako zadania z zakresu administracji rządowej. W takiej sytuacji, we wskazanym zakresie pozwane (...) W. nie ma legitymacji biernej, która przysługiwałaby Skarbowi Państwa.

O kosztach procesu Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. w zw. z art. 105 § 1 k.p.c.

**Powodowie zaskarżyli wyrok Sądu Okręgowego w całości**, zarzucając mu naruszenie następujących przepisów prawa materialnego i procesowego:

1) art. 80 ust. 1 pkt 1) w zw. z art. 82 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 11) ustawy o samorządzie powiatowym, poprzez ich błędną wykładnię i bezpodstawne przyjęcie poglądu o braku biernej legitymacji procesowej (...) W. w zakresie roszczeń związanych z działaniami podejmowanymi przez Prezydenta (...) W. w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, wynikające z niesłusznego stanowiska, że są to zadania ustawowo zlecone staroście jako zadania z zakresu administracji rządowej, w konsekwencji czego we wskazanym obszarze legitymacja bierna przysługuje Skarbowi Państwa, podczas gdy należy przyjąć, że zadania z zakresu administracji architektoniczno - budowlanej realizowane przez Prezydenta (...) W. działającego jako starosta na podstawie ustawy Prawo budowlane stanowią zadania własne powiatu, za które ewentualną odpowiedzialność odszkodowawczą ponosi właściwa jednostka samorządu terytorialnego;

2) art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie założenia, że wadliwe orzeczenia administracyjne o charakterze nieostatecznym, skorygowane następnie przez organ odwoławczy,

nie mogą stanowić podstawy roszczeń odszkodowawczych, a w konsekwencji bezpodstawne zdyskwalifikowanie roszczeń odszkodowawczych powodów co do zasady z powołaniem się na fakt, że ostateczny wynik wadliwych postępowań administracyjnych był dla nich korzystny, co doprowadziło do bezpodstawnego pozbawienia powodów konstytucyjnego prawa do naprawienia szkody, jaka została im wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej;

3) art. 417 § 1 k.c. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na niesłusznym przyjęciu, że użyte w przepisie pojęcie niezgodności z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej rodzącej obowiązek indemnifikacyjny zostało przez ustawodawcę zawężone wyłącznie do przypadków kwalifikowanego naruszenia prawa, a w konsekwencji bezpodstawne uzależnienie odpowiedzialności władzy publicznej od wystąpienia szczególnego rodzaju bezprawności, pomimo że stanowisko takie jest pozbawione podstaw prawnych;

4) art. 217 § 3 k.p.c. w zw. z ar. 227 k.p.c. poprzez bezpodstawne oddalenie wniosków dowodowych powoda o dopuszczenie dowodu z zeznań świadka J. J. i przesłuchania stron zgłoszonych we właściwym terminie i zmierzających do wykazania okoliczności istotnych dla rozpoznania niniejszej sprawy, a to elementów stanu faktycznego wskazujących na bezprawność działania Prezydenta (...) W. przy prowadzeniu kwestionowanych przez stronę powodową postępowań administracyjnych, czego konsekwencją stało się zaniechanie przez Sąd pierwszej instancji zgromadzenia kompletnego materiału dowodowego i przedwczesne przesądzenie o braku bezprawności zachowania się pozwanego, które nastąpiło przed zbadaniem istoty sprawy;

5) art. 217 § 3 k.p.c. w zw. z ar. 227 k.p.c. w zw. z art. 287 § 1 k.p.c. poprzez bezpodstawne oddalenie wniosków dowodowych powoda o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości, biegłego z zakresu wyceny nieruchomości, dopuszczenie dowodu z opinii instytutu naukowego zgłoszonych we właściwym terminie i zmierzających do wykazania okoliczności istotnych dla rozpoznania niniejszej sprawy w postaci doznanej szkody oraz jej rozmiaru, co stanowiło okoliczność istotną, dla rozpoznania niniejszej sprawy, albowiem skala wyrządzonego powodom uszczerbku miała pośrednio znaczenie także dla oceny, czy działania i zaniechania pozwanego w toku kwestionowanych postępowań administracyjnych nosiły znamiona bezprawności wywołującej odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej, czego konsekwencją stało się zaniechanie przez Sąd pierwszej instancji zgromadzenia kompletnego materiału dowodowego i przedwczesne przesądzenie o braku bezprawności zachowania się pozwanego, które nastąpiło przed zbadaniem istoty sprawy;

6) art. 217 § 3 k.p.c. w zw. z ar. 227 k.p.c. w zw. z art. 245 k.p.c. poprzez bezpodstawne oddalenie wniosków dowodowych powodów o dopuszczenie dowodu z dokumentów z postaci prywatnych ekspertyz sporządzonych na ich zlecenie, pomimo że wnioski zostały zgłoszone we właściwym terminie i zmierzały do wykazania okoliczności istotnych dla rozpoznania niniejszej sprawy w postaci doznanej szkody oraz jej rozmiaru, a powodowie wnosili o potraktowanie rzeczonych dokumentów prywatnych jako formy rozwinięcia uzasadnienia prezentowanego przez nich stanowiska procesowego w zakresie jednej z podstawowych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, jaką jest doznany uszczerbek majątkowy, czego konsekwencją stało się zaniechanie przez Sąd pierwszej instancji zgromadzenia kompletnego materiału dowodowego i przedwczesne przesądzenie o niespełnieniu przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, które nastąpiło przed zbadaniem istoty sprawy.

Mając na uwadze powyższe, powodowie wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Jednocześnie, na wypadek stwierdzenia braku podstaw do wydania orzeczenia kasatoryjnego, skarżący sformułowali wniosek ewentualny o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa w całości oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powodów kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych, domagając się przy tym:

1. rozpoznania na podstawie art. 380 k.p.c. wydanego na posiedzeniu w dniu 27 października 2017 r. postanowienia Sądu Okręgowego o oddaleniu wniosków dowodowych strony powodowej o dopuszczenie dowodu z zeznań świadka J. J. oraz przesłuchanie powodów, a także przeprowadzenie wyżej wskazanych dowodów przez Sąd drugiej instancji na okoliczności wskazane w piśmie procesowym powodów z dnia 11 sierpnia 2017 r.;

2. rozpoznania na podstawie art. 380 k.p.c. wydanego na posiedzeniu w dniu 27 października 2017 r. postanowienia Sądu Okręgowego o oddaleniu wniosków dowodowych strony powodowej o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości, biegłego z zakresu wyceny nieruchomości oraz instytutu naukowego na okoliczności wskazane w piśmie procesowym z dnia 11 sierpnia 2017 r., a także przeprowadzenie wyżej wskazanych dowodów przez Sąd Apelacyjny na okoliczności wskazane w przedmiotowym piśmie powodów.

Niezależnie od powyższego powodowie wnieśli o zasądzenie na rzecz powodów kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na apelację powodów (...) W. wniosło o jej oddalenie w całości oraz zasądzenie od każdego z powodów na rzecz (...) W. kosztów postępowania apelacyjnego.

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

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie. Ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy są prawidłowe, niekwestionowane przez skarżących i Sąd Apelacyjny uznaje je za własne. Wyrok jest prawidłowy, aczkolwiek argumentacja Sądu pierwszej instancji wymaga pewnego uzupełnienia względnie wyeksponowania innej argumentacji, a nadto jest nietrafna w odniesieniu do konkluzji o braku legitymacji biernej pozwanego.

Zarzut naruszenia art. 80 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 82 ust. 1 i 2 prawa budowlanego w związku z art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym jest bowiem zasadny. Prezydent (...) W. zarówno w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy, jak i w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, działał jako starosta – organ powiatu. Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane zadania administracji architektoniczno - budowlanej wykonuje m.in. starosta. Do jego więc właściwości należą sprawy określone w ustawie Prawo budowlane i niezastrzeżone do właściwości innych organów. Zgodnie zaś z art. 82 ust. 1 i 2 prawa budowlanego starosta jest organem administracji architektoniczno - budowlanej pierwszej instancji. Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje prezydent miasta - zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Jak wynika z art. 4 ust. 1 pkt 11 tej ustawy, określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie administracji architektoniczno - budowlanej wykonuje powiat. Miastem na prawach powiatu jest W., zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju (...). Stąd też właściwość prezydenta miasta do orzekania w sprawach o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę wynika z tego, że pełni on w takich miastach właśnie funkcję starosty. Prezydent miasta na prawach powiatu, prowadząc postępowanie w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, wykonuje zadania powiatu, działając, jako starosta ( tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 969/18, LEX nr 2602333). Analogiczne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 9 stycznia 2013 r., IIII CSK 89/12 (LEX NR 129367) i z dnia 25 czerwca 2015 r., III CSK 384/14 (LEX nr 1784522). Art. 80 prawa budowlanego określił starostę jako podmiot właściwy do w sprawach administracji architektoniczno – budowlanej, a więc w zakresie kompetencji uprzednio należących do kierowników urzędów rejonowych czyli organów administracji rządowej. Tym samym nie ma w odniesieniu do tych zadań zastosowania art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Powyższą argumentację wspiera też brzmienie art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w powiązaniu z art. 4 ust. 1 pkt 11 tej ustawy, który wśród zadań własnych powiatu wymienia administrację architektoniczno – budowlaną.

Starosta, z mocy art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, jest przewodniczącym zarządu powiatu i jest wybierany przez radę powiatu stosownie do art. 27 tej ustawy i odwoływany przez nią stosownie do art. 31 tej ustawy. Stąd starosta jest ściśle związany z samorządem powiatowym, funkcjonuje w jego strukturach, jako jeden z jego elementów, a jego pozycja wynika z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym. Dlatego też, mając na uwadze zagwarantowaną przez przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, nie można uznać, iż starosta jest organem administracji rządowej poza wykonywaniem zadań jednoznacznie przepisami ustawy wskazanych, jako należących do jego kompetencji w zakresie administracji rządowej. Przeciwny pogląd byłby

sprzeczny z konstytucyjną zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (tak: wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 15 maja 2014 r., I ACa 331/14, LEX nr LEX nr 1587202).

Powyższej konkluzji nie zmienia okoliczność, że organem odwoławczym od decyzji wydanych przez starostę jest wojewoda po myśli art. 82 ust. 3 prawa budowlanego, ponieważ przepis ten ma – jak słusznie zauważyli powodowie – charakter wyłącznie kompetencyjny.

Trafność powyższego zarzutu apelacji nie skutkuje jednak uwzględnieniem apelacji z uwagi na bezzasadność jej pozostałych zarzutów.

Zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c. – również w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP - jest chybiony. Podkreślić trzeba, że postępowanie administracyjne, z którego przebiegu powodowie wywodzą roszczenia odszkodowawcze, dzieliło się na dwa etapy. Pierwszym z nich było postępowanie o ustalenie warunków zabudowy i zastrzeżenie powodów na tym etapie odnosi się do wydania przez Prezydenta (...) W. wypadkowego postanowienia o dopuszczeniu do udziału w sprawie Stowarzyszenia (...), które następnie złożyło odwołanie od pozytywnej dla strony powodowej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, w rezultacie którego została ona uchylona. W ocenie Sądu Apelacyjnego nie sposób upatrywać w tym postanowieniu zdarzenia szkodzącego powodom i odpowiedzialności pozwanej jednostki samorządu terytorialnego (przy przyjęciu co do zasady jej legitymacji biernej), a to z uwagi na brak jednej z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci normalnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem wymienionego postanowienia a szkodą postrzeganą przez powodów jako niemożność zrealizowania inwestycji budowlanej. Przede wszystkim typowym następstwem dopuszczenia uczestnika do udziału w jakimkolwiek postępowaniu nie jest uchylene decyzji je kończącej, bowiem normalnym skutkiem dopuszczenia jest jedynie uprawnienie uczestnika do zaskarżenia decyzji, nie zaś jej uchylene. W judykaturze i doktrynie powszechnie przyjmuje się, że przepis art. 361 k.c. należy uznać za odwołanie się do teorii adekwatnego związku przyczynowego, która odpowiedzialnością podmiotu obejmuje jedynie zwykłe (regularne) następstwa danej przyczyny (por. szerzej A. Koch, Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym, Warszawa 1975, s. 94 i n.; M. Kaliński, Szkada na mieniu i jej naprawienie, Warszawa 2008, s. 386 i n.). Następstwo ma charakter normalny wówczas, gdy w danym układzie stosunków i warunków oraz w zwyczajnym biegu rzeczy, bez zaistnienia szczególnych okoliczności, szkoda jest zwykłym skutkiem określonego zdarzenia. Zwykłym skutkiem udziału uczestnika w postępowaniu nie jest zaś uchylene wydanej w nim decyzji.

Po drugie organ rozpoznający odwołanie stowarzyszenia czyli w tym wypadku Samorządowe (...) w W. był uprawniony do samodzielnej oceny interesu prawnego stowarzyszenia we wniesieniu odwołania, co wytknął Wojewoda (...) w decyzji uchylającej orzeczenie (...), a zatem (...) mogło stwierdzić brak owego interesu prawnego niezależnie od postanowienia Prezydenta (...) W.. Jeżeli zatem w ogóle wiązać udział stowarzyszenia w postępowaniu administracyjnym z deklarowaną przez powodów szkodą, to co najwyżej można byłoby rozważać skutki orzeczenia (...) czyli podmiotu, za który pozwany nie ponosi odpowiedzialności.

W tym stanie rzeczy drugorzędne znaczenie ma twierdzenie powodów o bezprawności wymienionego postanowienia Prezydenta (...) W., bowiem równorzędną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej jest normalny związek przyczynowy między zdarzeniem postrzeganym jako szkodzące a szkodą określoną przez powodów zgodnie z art. 361 § 1 k.c., a tego brak.

Dodatkowo należy zauważyć, że skoro po uzyskaniu ostatecznej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powodowa spółka przystąpiła do prac zmierzających do przygotowania projektu budowlanego, a następnie wystąpiła o uzyskanie pozwolenia na budowę, to oznacza, że sami powodowie nie widzieli wówczas żadnych przeszkód, dla których planowana przez nich inwestycja nie mogłaby być zrealizowana. Ostateczna decyzja o ustaleniu warunków zabudowy była dla powodów pozytywna i brak jest przesłanek do twierdzenia, że uzyskanie jej w 2009 r. wyrządziło deklarowaną przez nich szkodę, skoro byli oni wówczas zdecydowani na kontynuację przedsięwzięcia.

Drugi etap postępowania, w którym powodowie upatrują źródła szkody, to postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę. Niewątpliwie dwukrotnie Prezydent (...) W. wydał decyzje odmowne, pomijając poprzedzające je

pozostawienie bez rozpoznania wniosku powodowej spółki. Bezsprene pierwsza z decyzji odmownych została uchylona w toku postępowania odwoławczego, zaś druga zmieniona, w następstwie czego strona powodowa uzyskała ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę czyli uwzględniającą wniosek. Istotnie też – jak wprost wynika z decyzji organu II stopnia – znaczna część dokumentów, do których złożenia został wezwany wnioskodawca, była zbędna dla rozpoznania wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Jednak jednocześnie uzasadnienie ostatecznej decyzji Wojewody (...) z dnia 12 marca 2012 r. o udzieleniu pozwolenia na budowę wskazuje, że wniosek o wydanie pozwolenia na budowę był w części obciążony brakami, które inwestor uzupełnił dopiero w postępowaniu odwoławczym (k 11 decyzji, k 151 akt sprawy). W tym stanie rzeczy po pierwsze nie sposób uznać, że gdyby strona powodowa nie została wezwana do usunięcia braków wniosku uznanych następnie za nieistniejące, uzyskałaby wówczas pozwolenie na budowę, skoro wniosek dotknięty był innymi brakami niepozwalającymi na jego uwzględnienie, a tym samym, że odmowne decyzje Prezydenta (...) W. były bezprawne. Natomiast zgodzić się trzeba z ogólną tezą zawartą w apelacji, że przepis art. 417 § 1 k.c. nie stopniuje bezprawności, co jednak nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia w świetle powyższych rozważań.

Po drugie nie może ująć z pola widzenia okoliczność, że orzeczenia Prezydenta (...) W. nie miały charakteru decyzji ostatecznych. Za dominujące uznać trzeba stanowisko, że generalnie tylko te ostateczne mogą stanowić źródło szkody. W wyroku z dnia 28 listopada 2014 r., I CSK 735/13 (LEX nr 1545043) Sąd Najwyższy stwierdził, że za legalność decyzji odpowiada organ II instancji, wniosek taki wyprowadzając z konstrukcji odwołania w procedurze administracyjnej. Wskazał mianowicie, że wniesienie odwołania powoduje konieczność ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy przez organ drugiej instancji i usunięcia wszelkich naruszeń prawa procesowego i materialnego, jakie można dostrzec w działaniach organu pierwszej instancji. Sąd Najwyższy podtrzymał taką wykładnię w wyroku z dnia 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14 (LEX nr 1591900), również odwołując się do uprawnień i obowiązków organów administracyjnych drugiej instancji i na tej podstawie w istocie uznał, że skorzystanie przez stronę postępowania administracyjnego z prawa odwołania się do organu II instancji przenosi cały ciężar odpowiedzialności na organ II instancji, zwalniając organ niższy z odpowiedzialności cywilnej za wydaną przez siebie bezprawną decyzję administracyjną. Sąd Apelacyjny co do zasady podziela powyższe stanowisko, dostrzegając jednocześnie, że mogą się zdarzyć stany faktyczne, w których szkodę wywoła nieostateczna decyzja mimo późniejszego jej uchylenia czy zmiany i wówczas odpowiedzialność odszkodowawcza za taką szkodę wynika z art. 417 § 1 k.c. Wbrew tezie apelacji Sąd Okręgowy nie odrzucił takiej konstrukcji a priori. Gdyby tak było, nie analizowałby orzeczeń Prezydenta (...) W. pod kątem ich zgodności z prawem.

Jednak taka wyjątkowa sytuacja, polegająca na wyrządzeniu szkody przez orzeczenie następnie uchylone bądź zmienione, nie miała miejsca w niniejszej sprawie. Powodowie wywodzili, że na skutek postępowania prowadzonego przez Prezydenta (...) W., nie mogli zrealizować inwestycji budowlanej. Twierdzenie to nie polega na prawdzie, ponieważ nie zostało wykazane, by po uzyskaniu prawomocnego pozwolenia na budowę istniały jakiegokolwiek przeszkody prawne bądź faktyczne, wskutek których nie było możliwe wybudowanie osiedla objętego pozwoleniem na budowę. Nie powołują się na takowe sami powodowie, wywodząc tę niemożność ze zmiany koniunktury na rynku deweloperskim. Owa zmiana jest faktem powszechnie znanym, jednocześnie także powszechnie znany jest fakt, że w okresie zmniejszenia popytu na nowe mieszkania powstawały one nadal, co oznacza, że działalność taka nadal była dla deweloperów opłacalna.

W ocenie Sądu Apelacyjnego zmiana koniunktury nie pozostaje w normalnym związku przyczynowym z decyzjami odmawiającymi wydania pozwolenia na budowę (wylimitowanymi z obrotu w drodze kontroli instancyjnej) (por.: rozważania wyżej na temat adekwatności związku przyczynowego), jest to zjawisko niezależne od organów decydujących o pozwoleniach na budowę czy warunkach zabudowy, występujące z różną częstotliwością, ale cyklicznie, zatem deweloperzy mają wpisane takie ryzyko w formułę swojego funkcjonowania. Wreszcie ewentualny niższy zysk z inwestycji nie jest tożsamy z niemożnością jej realizacji, a powodowie zdefiniowali szkodę jako niemożność realizacji inwestycji.

Po drugie skoro finalnie na wniosek inwestora pozwolenie na budowę zostało przeniesione w 2016 r. przez powodową spółkę na rzecz podmiotu trzeciego, poza brakiem przeszkód dla realizacji inwestycji co najmniej wątpliwe byłoby



twierdzenie o jej nieopłacalności. Strona powodowa po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę podjęła działania zmierzające do zmiany jego treści – zamiast realizować inwestycję. Tymczasem przeniesienie pozwolenia na budowę w pierwotnym kształcie na inny podmiot wskazuje, że możliwa i opłacalna była realizacja inwestycji nim objętej, skoro zdecydował się na to inny deweloper.

Podkreślić przy tym trzeba, że skarżący nie powoływali się na opieszałość w rozpoznaniu wniosków o ustalenie warunków zabudowy i o wydanie pozwolenia na budowę. W przeciwnym wypadku w odniesieniu do postępowania toczącego się od dnia 10 kwietnia 2011 r. powinni byli zresztą uzyskać orzeczenie o stwierdzeniu bezczynności organu administracyjnego w trybie art. 37 k.p.a., co nie miało miejsca.

W świetle powyższego niezasadne są zarzuty apelacji odnoszące się do postępowania dowodowego. Sąd Okręgowy słusznie oddalił wnioski dowodowe strony powodowej. Wobec braku związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniami wskazywanymi przez nią jako szkodzące a zdefiniowaną przez nich szkodą i braku owej szkody bezprzedmiotowe było prowadzenie postępowania dowodowego na okoliczność wysokości szkody w postaci niezrealizowania inwestycji. Z kolei wobec pisemności postępowań administracyjnych ocena czy wydane w nich orzeczenia obarczone były bezprawnością nie wymagała przeprowadzenia dowodów osobowych, lecz analizy dokumentów.

Z tych względów Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji wyroku na mocy art. 385 k.p.c. oraz art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 108 § 1 k.p.c. W skład kosztów postępowania apelacyjnego należnych pozwanemu od każdego z powodów jako współuczestników formalnych weszło wynagrodzenie pełnomocnika procesowego pozwanego odrębnie w relacji z każdym z powodów.

Anna Strączyńska Dorota Markiewicz Roman Dżiczek