

Sygn. akt V ACa 316/20

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 maja 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia SA Ewa Kaniok

Sędziowie: SA Edyta Jefimko (spr.)

SA Joanna Piwowarun-Kołąkowska

Protokolant: Małgorzata Szmit

po rozpoznaniu w dniu 12 maja 2021 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa A. S.

przeciwko Miastu P. oraz Skarbowi Państwa - (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 31 stycznia 2019 r., sygn. akt II C 100/17

**I. oddala apelację;**

**II. zasądza od A. S. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 18.750 (osiemnaście tysięcy siedemset pięćdziesiąt) złotych oraz na rzecz Miasta P. kwotę 18.750 (osiemnaście tysięcy siedemset pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.**

Joanna Piwowarun-Kołąkowska Ewa Kaniok Edyta Jefimko

**Sygn. akt V ACa 316/20**

## UZASADNIENIE

A. S. wniósł o zasądzenie na jego rzecz solidarnie od pozwanych Skarbu Państwa – (...) oraz Gminy i Miasta P. odszkodowania w kwocie 36.000.000 zł tytułem wynagrodzenia szkody majątkowej powstałej w wyniku uniemożliwienia przez pozwanych korzystania przez powoda z własności nieruchomości, położonych w P. przy ul. (...) poprzez zabudowę tych nieruchomości w sposób opisany w pozwie, wskutek niezakończenia postępowań administracyjnych w rozumieniu art. 104 k.p.a. Wskazał, że na kwotę częściowego odszkodowania składają się utracone bieżące korzyści, które powód mógłby osiągnąć od dnia 6 listopada 2003 r., w sytuacji gdyby pozwani umożliwiliby korzystanie z własności tych nieruchomości w sposób zamierzony przez powoda (zabudowę obiektami kubaturowymi).

W odpowiedzi na pozew Skarb Państwa – (...) wniósł o odrzucenie pozwu, a w razie nieuwzględnienia tego wniosku o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego, kwestionując dochodzone roszczenie zarówno co do zasady, jak i wysokości oraz podnosząc zarzut przedawnienia.

W odpowiedzi na pozew Miasto P. wniosło o odrzucenie pozwu, a w razie nieuwzględnienia tego wniosku o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów procesu. Zdaniem pozwanego, żądanie naprawienia jakichkolwiek rzekomych szkód, wynikających z wydania legalnej decyzji o nakazie rozbiórki obiektów budowlanych, było bezzasadne. Miasto P. podniosło również zarzut przedawnienia oraz wskazało, że powód nie przedstawił dowodów na poparcie swoich twierdzeń, a same twierdzenia nie zostały dostatecznie spreycyzowane.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 31 stycznia 2019 r.:

I. oddalił powództwo;

II. zasądził od A. S. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 25.000 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego;

III. zasądził od A. S. na rzecz Miasta P. kwotę 25.000 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

***Powyższy wyrok Sąd Okręgowy wydał na podstawie następujących ustaleń faktycznych i wniosków:***

W czerwcu i wrześniu 1991 r. oraz 20 kwietnia 1993 r., poprzednik prawny powoda L. S. wystąpił do gminy P. z wnioskiem o wszczęcie postępowań administracyjnych, których przedmiotem było wyrażenie zgody na:

- zabudowę nieruchomości przy ul. (...) obiektem produkcyjno-usługowym z przeznaczeniem produkcji piekarniczej,
- zabudowę nieruchomości przy ul. (...) (renowację) budynkiem produkcyjno-mieszkalnym,
- zabudowę nieruchomości przy ul. (...) budynkiem usługowo-handlowym.

Decyzją z dnia 12 stycznia 1993 r. Prezydent Miasta P. nakazał rozbiórkę samowolnie wykonanych fundamentów pod bar gastronomiczny. Decyzją z dnia 25 marca 1993 r. Wojewoda (...) w trybie odwoławczym utrzymał w/w decyzję w mocy. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 27 czerwca 1994 r., wydanym pod sygn. akt IV.SA 955/93, oddalił skargę L. S..

W dniu 7 kwietnia 1993 r. Prezydent Miasta P. wydał decyzję nakazującą L. S. rozbiórkę samowolnie budowanego budynku trzykondygnacyjnego, przeznaczonego na usługi i cele mieszkalne, na nieruchomości położonej w P. przy ul. (...)/ (...), w terminie do dnia 26 kwietnia 1993 r., albowiem był on zbudowany niezgodnie z przeznaczeniem terenu, wynikającym z prawa miejscowego. Decyzją z dnia 26 maja 1993 r. Wojewoda (...) utrzymał w mocy w/w decyzję. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę wyrokiem z dnia 19 października 1994 r.

Prezydent Miasta P. w dniu 12 maja 1995 r. wydał decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie wydania pozwolenia na czasowe użytkowanie budynku. Wskazano, że inwestor nie wykonał decyzji ostatecznej i nadal kontynuował samowolę budowlaną.

Po śmierci poprzednika prawnego współwłaścicielami tych nieruchomości stał się powód i pozostali spadkobiercy L. S.. Powód wstąpił w miejsce L. S. do toczących się postępowań administracyjnych.

Decyzją z dnia 13 czerwca 1995 r. Prezydent Miasta P. nakazał wyłączenie w całości z użytkowania budynku mieszkalno-warsztatowego przy ul. (...) w P.. W uzasadnieniu wskazano, że z ekspertyzy technicznej wynika, iż remontowanie przedmiotowego budynku nie jest uzasadnione względami technicznymi i ekonomicznymi, gdyż obiekt

wymaga wymiany wszystkich elementów konstrukcyjnych, a koszty ewentualnego remontu przekroczą koszty budowy nowego budynku tej samej wielkości. Budynek nadaje się jedynie do rozbiórki.

W 1998 r. A. S. wystąpił z pozwem przeciwko Gminie P., żądając zasądzenia na jego rzecz odszkodowania tytułem naprawienia szkody wynikłej z uniemożliwienia przez pozwanego zakończenia rozbudowy budynku trzykondygnacyjnego położonego w P., co do której – decyzją z dnia 7 kwietnia 1993 r. – wydany został nakaz rozbiórki. Postanowieniem z dnia 26 października 2000 r. Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim odrzucił przedmiotowy pozew, uznając iż powód dochodzi odszkodowania z tytułu szkody spowodowanej wydaniem decyzji administracyjnej, a w takim wypadku wniesienie powództwa do sądu powszechnego winno być poprzedzone postępowaniem administracyjnym w trybie art. 160 k.p.a. Postępowanie takie się nie toczyło, co przesądza o przedwczesności i tym samym niedopuszczalności powództwa.

Pismem z dnia 6 sierpnia 1999 r. Prezydent Miasta P., na skutek wniosku powoda z dnia 14 czerwca 1999 r. o zapłatę kwoty 6.500.000 zł, wskazał że roszczenie to nie ma żadnego uzasadnienia, a obecnie przed Sądem Okręgowym w Piotrkowie Trybunalskim pod sygn. akt I C 1550/98 toczy się sprawa z powództwa powoda przeciwko Gminie P. o odszkodowanie w wysokości 5.100.000 zł z tytułu naprawienia szkód, rzekomo poniesionych na skutek działania czy zaniechania Urzędu Miejskiego.

Decyzją nr (...) z dnia 11 września 2000 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta P. po rozpatrzeniu żądań A. S. o stwierdzenie wygaśnięcia i uchylenie decyzji Prezydenta Miasta P. z dnia 7 kwietnia 1993 r. w przedmiocie rozbiórki budynku murowanego, przeznaczonego na sklep z barem gastronomicznym, postanowił odmówić wszczęcia postępowania w sprawie.

Decyzją nr (...) z dnia 15 czerwca 2001 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta P., po rozpatrzeniu żądań A. S. o stwierdzenie wygaśnięcia i uchylenie decyzji Prezydenta Miasta P. z dnia 7 kwietnia 1993 r. w przedmiocie rozbiórki budynku murowanego, przeznaczonego na sklep z barem gastronomicznym, postanowił odmówić stwierdzenia wygaśnięcia i uchylenia w/w decyzji.

Pismem z dnia 25 czerwca 2001 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta P. poinformował powoda, że brak jest podstaw prawnych pozwalających na użytkowanie samowolnie wybudowanych obiektów na nieruchomościach położonych w P. przy ul. (...), w szczególności celem prowadzenia w nich działalności gospodarczej. Ostateczna decyzja Prezydenta Miasta P. z dnia 7 kwietnia 1993 r., nakazuje bowiem wykonanie rozbiórki budynku murowanego, przeznaczonego pod sklep z barem gastronomicznym, realizowanego przez L. S. bez uzyskania pozwolenia na budowę, w warunkach samowoli budowlanej na nieruchomości położonej w P. przy ul. (...)/ (...).

W dniu 7 sierpnia 2001 r. powód złożył zażalenia do (...) Urzędu Wojewódzkiego w Ł. na bezczynność Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta P., polegającej na braku załatwienia sprawy w przedmiocie zmiany przeznaczenia działki przy ul. (...) w P. w przedmiocie zabudowy działki od strony ul. (...) oraz przy ul. (...) oraz przebudowy i remontu budynku przy ul. (...).

Wojewoda (...) pismem z dnia 7 września 2001 r. poinformował, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 8 marca 1991 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) sprawy ładu przestrzennego i gospodarki terenami należą do zadań własnych gminy. W związku z tym Wojewoda (...) nie jest organem nadrzędnym wobec władz gminy w kwestii zagospodarowania przestrzennego i nie może wywierać wpływu na działania organów samorządowych w tym zakresie.

Odpowiadając na zażalenia powoda z dnia 7 sierpnia 2001 r. Wojewoda (...) pismami z dnia 15 listopada 2001 r. wskazał, że zarzuty A. S. dotyczące nieudzielenia pozwolenia na budowę są niezasadne. Wojewoda (...) poinformował, że dopiero po udokumentowanym wykonaniu decyzji ostatecznej Wojewody (...) o dokonaniu rozbiórki, możliwe będzie udzielenie zainteresowanemu inwestorowi pozwolenia na budowę planowanego obiektu przy ul. (...) w P.. Natomiast w sprawie dot. wydania pozwolenia na czasowe użytkowanie budynku usługowo-handlowego została

wydana decyzja o umorzeniu postępowania, gdyż powód nie wykonał ostatecznej decyzji o rozbiórce i ignorując prawo kontynuował samowolę budowlaną.

Na skutek pisma powoda z dnia 2 grudnia 2002 r. w sprawie zakończenia postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę, pismem z dnia 31 stycznia 2003 r. Prezydent Miasta P. wskazał powodowi, że jego zarzuty, dotyczące niezakończenia decyzją sprawy udzielenia pozwolenia na budowę obiektów budowlanych na nieruchomości przy ul. (...), są niezasadne. Wskazano, że na terenie nieruchomości usytuowany jest trzykondygnacyjny budynek, zrealizowany w drodze samowoli budowlanej w stosunku do którego obowiązuje ostateczna decyzja o nakazie jego rozbiórki z dnia 26 maja 1993 r. Pomimo ostatecznej decyzji o nakazie rozbiórki samowola budowlana była kontynuowana. Zakończone ostateczną decyzją zostały również postępowania w sprawie budynku produkcyjno-usługowego rozpoczęte w warunkach samowoli budowlanej oraz sprawa przebudowy lub remontu budynku mieszkalno-warsztatowego (nakazano wyłączyć cały budynek z użytkowania).

A. S. pismem datowanym na dzień 15 stycznia 2003 r. złożył do Prokuratury Rejonowej w Piotrkowie Trybunalskim zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez organy Gminy P. polegającego na uniemożliwieniu korzystania z własności i uzyskiwania korzyści z nieruchomości położonej w P. przy ul. (...), poczynszy od 1991 r. przez uniemożliwienie zabudowy w/w nieruchomości – gdyż nie wydano decyzji administracyjnych mimo złożenia stosownych wniosków przez właścicieli nieruchomości. Postanowieniem z dnia 12 marca 2003 r. Prokurator zatwierdził odmowę przez Policję wszczęcia dochodzenia wobec stwierdzenia, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego, gdyż jak ustalił sprawy dotyczące remontu bądź przebudowy nieruchomości położonej przy ul. (...) w P. były przedmiotem postępowania administracyjnych, które zakończone zostały decyzjami ostatecznymi. Na skutek zażalenia powoda Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim wydał postanowienie z dnia 6 listopada 2003 r. sygn. akt II Ko<sup>(1)</sup> 50/03, którym utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie, podtrzymując ustalenie, że postępowania administracyjne zostały zakończone prawomocnymi decyzjami.

Pozwem z dnia 21 stycznia 2010 r. A. S. wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa - (...) kwoty 20.980.000 zł tytułem wynagrodzenia szkody majątkowej powstałej w wyniku zaniechania legislacyjnego w wydaniu, do dnia 1 września 2004 r., aktu normatywnego w postaci ustawy umożliwiającej domaganie się odszkodowania za szkody wynikające z niewydania decyzji administracyjnej. Wyrokiem z 19 września 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie, w sprawie o sygn. akt II C 138/10, oddalił powództwo w całości. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd wskazał, że przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji państwo nie odpowiadało na zasadach prawa cywilnego za następstwa bezczynności prawotwórczej. Po wejściu w życie Konstytucji zaś, a przed wskazywanym przez A. S. 1 września 2004 r., istniała podstawa dochodzenia odszkodowania za niewydanie decyzji administracyjnej, wobec czego żądanie powoda było niezasadne. Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 7 listopada 2013 r. oddalił apelację A. S. od orzeczenia w sprawie sygn. akt II C 138/10.

Pismem z dnia 5 lutego 2010 r. powód złożył zawiadomienie o przestępstwie dotyczące trzech wątków prawnokarnych w sprawie rzekomego przekroczenia uprawnień bądź niedopełnienia obowiązków przez pracowników Urzędu Miasta w P.. Skarżący zarzucił pracownikom Urzędu uniemożliwienie zabudowy nieruchomości położonej w P. przy ul. (...) w 1991 r. budynkiem usługowo-produkcyjnym, w 1992 r. budynkiem mieszkalno-warsztatowym i w 1993 r. budynkiem usługowo-handlowym. Postanowieniem z dnia 26 lutego 2010 r. odmówiono wszczęcia śledztwa wobec faktu, że nie popełniono czynu zabronionego.

Wnioskiem z dnia 28 grudnia 2016 r. powód wezwał Prezydenta Miasta P., Radę Miasta P. i wszystkich jej członków do podjęcia i zakończenia decyzjami merytorycznymi wszczętych postępowania administracyjnych dotyczących zabudowy nieruchomości położonych przy ul. (...), które zostały zainicjowane wnioskami z 1991 r., 1992 r. i 1993 r.

Wezwaniem z dnia 28 grudnia 2016 r. powód wezwał Prezydenta Miasta P. i Radę Miasta P. do zapłaty odszkodowania częściowego w wysokości 36.000.000 zł tytułem odszkodowania z tytułu uniemożliwienia korzystania z nieruchomości położonych przy (...) i (...).

Wnioskami z dnia 13 listopada 2018 r. skierowanymi do Prezydenta Miasta P., Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta P. i Naczelnika Urzędu Skarbowego w P. powód wniósł o podjęcie przez Prezydenta Miasta P. czynności postępowania administracyjnego i wydanie decyzji merytorycznej w przedmiocie zabudowy nieruchomości przy ul. (...) i ul. (...) w P..

Postanowieniem nr (...) z dnia 14 sierpnia 2018 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta P. odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wniosku A. S. z dnia 13 czerwca 2018 r. o udzielenie pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalno-usługowego usytuowanego na działce przy ul. (...) w P.. Postanowieniem nr (...) z dnia 16 października 2018 r., po rozpoznaniu zażalenia A. S. na ww. postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta P. z dnia 14 sierpnia 2018 r., (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. Orzeczenie jest ostateczne. W jego uzasadnieniu zostało wskazane, iż nie jest możliwe wszczęcie kolejnego postępowania administracyjnego w sprawie, która została zakończona decyzją ostateczną. W chwili obecnej należy prowadzić postępowanie egzekucyjne zmierzające do wyegzekwowania obowiązku polegającego na rozbiórce budynku.

Podstawą poczynionych przez Sąd Okręgowy ustaleń faktycznych były dowody z kopii dokumentów, które nie były kwestionowane przez żadną ze stron, a Sąd nie znalazł podstaw aby czynić to z urzędu. Zbędne było zatem żądanie dołączenia oryginałów lub uwierzytelnionych odpisów przedmiotowych dokumentów. Ustalając stan faktyczny, Sąd oparł się również na okolicznościach bezspornych, które zgodnie z art. 229 k.p.c. i art. 230 k.p.c. nie wymagały przeprowadzenia dowodu.

Sąd oddalił wnioski powoda w zakresie zobowiązania Gminy i Miasta P. do załączenia akt wszczętych postępowań administracyjnych, a także akt Sądu Rejonowego w Piotrkowie Trybunalskim II Wydział Karny o sygn. akt II Ko 50/03 i sygn. akt II Ko 34/03, bowiem zbędne było szczegółowe ustalanie stanu faktycznego sprawy w zakresie przebiegu i losów postępowań administracyjnych, a tym bardziej postępowań karnych. Niezależnie bowiem od wyniku tych ustaleń, nie miałyby one wpływu na treść rozstrzygnięcia.

Sąd oddalił również wnioski powoda o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłych, zeznań świadków: M. M., W. M. i M. S. oraz dowodu z przesłuchania stron. Przede wszystkim wnioski dowodowe, złożone na rozprawie w dniu 24 stycznia 2019 r., były spóźnione. Powód, otrzymując odpis odpowiedzi na pozew, został pouczone o treści art. 207 k.p.c. i art. 217 k.p.c. Składając nowe wnioski dowodowe nie wskazał, z jakich przyczyn czyni to dopiero na rozprawie w dniu 24 stycznia 2019 r. mimo, że odpisy odpowiedzi na pozew otrzymał w 2017 r. W ocenie Sądu Okręgowego przeprowadzenie tych dowodów spowodowałoby niezasadne przedłużenie postępowania, a zgromadzony w sprawie materiał dowodowy był wystarczający do rozstrzygnięcia sprawy.

Zdaniem Sądu pominąć należało dokumenty w postaci pism do Prezesa Rady Ministrów, gdyż nie miały one związku ze stanem faktycznym rozpoznawanej sprawy. Podobnie mapy i plany, bowiem z uwidocznionych na nich prezentat (na tych na których zostały one umieszczone) wynikało, że faktycznie wpłynęły one do Urzędu Miasta P. w 2018 r. Nie było zatem wiadomo, kiedy i w jakim celu zostały sporządzone. Powód nie wskazał także na jaką okoliczność złożył dokument w postaci uchwały nr (...) Rady Miejskiej w P. z dnia 26 września 1996 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z kolei wnioski do Prezydenta Miasta P. nie dotyczyły zakupu nieruchomości przy ul. (...), a zatem nie miały związku ze sprawą. Podobnie nie miał znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu wniosek o wyłącznie Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta P. od udziału w sprawie, jak i dokumenty związane z postępowaniem o nadanie klauzuli wykonalności przeciwko powodowi.

Sąd Okręgowy oddalił powództwo w całości jako bezzasadne.

A. S. dochodził zasądzenia solidarnie od pozwanych Skarbu Państwa – (...) oraz Miasta P. kwoty 36.000.000 zł tytułem odszkodowania za bezczynność organu administracyjnego w zakresie rozpoznawania wniosków o pozwolenie na zabudowę nieruchomości w P. przy ul. (...).

W toku postępowania powód wskazywał, że w czerwcu i wrześniu 1991 r. oraz kwietniu 1993 r., poprzednik prawny powoda L. S. wystąpił do Gminy P. z wnioskiem o wszczęcie postępowań administracyjnych, których przedmiotem było wyrażenie zgody na zabudowę nieruchomości w P. położonych przy ul. (...). Jednocześnie powód podał, że niezakończenie powyższych postępowań ostateczną decyzją administracyjną uniemożliwiło mu osiągnięcie korzyści z prawa własności nieruchomości od dnia 6 listopada 2003 r. Powód nie określił daty końcowej swoich roszczeń, pośrednio jednak z wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego można było domniemywać, że datą końcową tych roszczeń jest dzień wniesienia pozwu, tj. 1 lutego 2017 r.

Zatem podstawę faktyczną żądania pozwu stanowiło to, że zdaniem powoda od 1991 i 1993 r. nie zostały wydane decyzje administracyjne, które pozwoliłyby mu na zrealizowanie zamierzeń inwestycyjnych wskazanych we wnioskach inicjujących te postępowania administracyjne, a następnie osiągnięcie korzyści z tych nieruchomości.

Odpowiedzialność władzy publicznej za brak wydania decyzji administracyjnej w okresie do dnia 31 sierpnia 2004 r. była regulowana – w odniesieniu do Skarbu Państwa - na podstawie art. 417 § 1 k.c., zgodnie z którym Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. W przypadku zaś jednostki samorządu terytorialnego – była regulowana przez art. 420<sup>1</sup> § 1 k.c., zgodnie z którym jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, odpowiedzialność za szkodę ponosi ta jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu czynność była wykonywana. Przepisy art. 418, 419 i 420 k.c. stosuje się odpowiednio.

W przypadku zaś odpowiedzialności władzy publicznej za brak wydania decyzji administracyjnej w okresie od dnia 1 września 2004 r. podstawę prawną stanowi art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., zgodnie z którym, 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.

Sąd Okręgowy, zważywszy na czasookres określony w pozwie, rozpoznając żądanie powoda, uwzględnił oba stany prawne (przed i po 1 września 2004 r.).

Powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie, bowiem powód nie zdołał wykazać, że faktycznie przedmiotowe postępowania administracyjne nie zostały zakończone ostatecznymi decyzjami.

Z ustalonego stanu faktycznego wynikało, że jeśli chodzi o zabudowę nieruchomości przy ul. (...) – budynkiem produkcyjno-usługowym, to decyzją z dnia 12 stycznia 1993 r. Prezydent Miasta P. nakazał rozbiórkę samowolnie wykonanych fundamentów pod bar gastronomiczny. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Wojewodę (...) w dniu 25 marca 1993 r., zaś Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 27 czerwca 1994 r. oddalił skargę.

Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku nieruchomości przy ul (...). Decyzją z dnia 7 kwietnia 1993 r. Prezydent Miasta P. nakazał rozbiórkę samowolnie budowanego budynku trzykondygnacyjnego, przeznaczonego na usługi i cele mieszkalne, niezgodnie z przeznaczeniem terenu, wynikającym z prawa lokalnego. Wojewoda (...) utrzymał w mocy tę decyzję – decyzją z dnia 26 maja 1993 r., a następnie Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 19 października 1994r. oddalił skargę. Z kolei decyzją z dnia 12 maja 1995 r. Prezydent miasta P. umorzył postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na czasowe użytkowanie budynku przy ul. (...).

W odniesieniu do wniosku o przebudowę lub remont budynku mieszkalno-warsztatowego przy ul. (...) – to decyzją z dnia 13 czerwca 1995 r. Prezydent Miasta P. nakazał wyłączenie z użytkowania przedmiotowego budynku w całości, wskazując, że remontowanie tego budynku nie jest uzasadnione względami technicznymi i ekonomicznymi, gdyż ze stanu technicznego wynika, że obiekt wymaga wymiany wszystkich elementów konstrukcyjnych, a koszty ewentualnego remontu przekroczą koszty budowy nowego budynku tej samej wielkości.

Z powyższych ustaleń wynika więc, że w/w postępowania administracyjne zakończyły się ostatecznymi decyzjami. Tym samym brak było podstaw do przyjęcia, że doszło do zaniechania przez organ administracji wydania decyzji administracyjnej.

Gdyby nawet przyjąć, że nie doszło do zakończenia postępowań administracyjnych ostatecznymi decyzjami, to żądanie pozwu również nie zasługiwałoby na uwzględnienie.

Na każdej z tych nieruchomości znajduje się budynek, który jest objęty nakazem rozbiórki. Zgodnie zaś z ówczesnie i nadal obowiązującym art. 35 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1337) – dalej powoływanej jako: „pr.bud”- właściwy organ (organ administracji architektoniczno-budowlanej) wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, jeżeli na terenie, którego dotyczy projekt zagospodarowania działki lub terenu, znajduje się obiekt budowlany, w stosunku do którego orzeczono nakaz rozbiórki. Z tego też względu jedynymi decyzjami jakie mógłby wydać organ byłyby decyzje o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Brak wydania takiej decyzji w żaden sposób nie mógł wyrządzić powodowi szkodę, skoro upatruje on jej w tym, że organy nie wydają mu decyzji o pozwoleniu na budowę. W świetle treści art. 35 ust. 5 pr. bud. organy – do momentu rozbiórki w/w obiektów – nie mogą wydać powodowi pozytywnej decyzji o pozwoleniu na budowę, o czym powód był kilkakrotnie pouczany przez organy administracji.

W tym stanie rzeczy nawet gdyby przyjąć, że organy administracji nie wydały decyzji do której były zobowiązane, to musiałyby to być decyzje odmowne, a brak wydania takiej decyzji nie mógł spowodować szkody w postaci utraty korzyści, które miały mu przynieść nowo wybudowane obiekty.

Ponadto powód nie wyjaśnił precyzyjnie z jakich przyczyn jako pozwanego wskazał Skarb Państwa – (...). Wyjaśnienie A. S., że w latach 90-tych Gmina M. P. działała z upoważnienia Skarbu Państwa – Kierownika Urzędu Rejonowego w P. nie były dla Sądu Okręgowego przekonujące. Powód domagał się przyznania rzekomo utraconych korzyści za okres od dnia 6 listopada 2003 r. W tym czasie Skarb Państwa nie mógł odpowiadać za szkodę wynikającą z zaniechania organów jednostki samorządu terytorialnego. Wynikający z Konstytucji nadzór (...) nad samorządem terytorialnym (art. 148 pkt 6 Konstytucji RP) nie uprawnia do ingerencji w konkretne postępowania prowadzone przez organy samorządu terytorialnego. Tym samym żądanie powoda skierowane przeciwko Skarbowi Państwa podlegało oddaleniu również z uwagi na brak legitymacji biernej tego podmiotu.

W ocenie Sądu Okręgowego nawet gdyby przyjąć za prawdziwe twierdzenia powoda, że faktycznie od 1991 r. do dnia dzisiejszego nie zakończono postępowań administracyjnych poprzez wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, to za okres od dnia 6 listopada 2003 r. (data podana przez A. S. od której rzekomo uniemożliwiono mu osiągnięcie korzyści) do dnia 31 sierpnia 2004 r. - żądanie powoda (gdyby było zasadne) uległo przedawnieniu, a pozwani podnieśli skutecznie ten zarzut.

Na mocy art. 442 § 1 k.c. w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 sierpnia 2004 r. roszczenie o naprawienie szkody wynikłej z deliktu przedawniało się z upływem trzech lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia, a w każdym przypadku z upływem 10 lat od dnia zaistnienia zdarzenia wywołującego szkodę.

Mając na względzie charakter odpowiedzialności pozwanych (odpowiedzialność ex delicto), podniesiony przez nich zarzut rozpatrywać należało w oparciu o treść art. 442 k.c. oraz art. 442<sup>1</sup> k.c. W przedmiotowej sprawie – przez wzgląd na zmiany legislacyjne – należało w pierwszej kolejności ustalić przepisy znajdujące zastosowanie na gruncie ustalonego stanu faktycznego.

Zgodnie z treścią obowiązującego do dnia 10 sierpnia 2007 r. art. 442 § 1 k.c. roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym podlegało 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 przedawniało się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę. Zgodnie zaś z

brzmieniem art. 442 § 2 k.c., jeżeli szkoda wynikła ze zbrodni lub występku, roszczenie o naprawienie szkody ulega przedawnieniu z upływem lat dziesięciu od dnia popełnienia przestępstwa bez względu na to, kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia.

Ustawą z dnia 16 lutego 2007r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2007r. nr 80, poz. 538; dalej: uZmKC) uchylono art. 442 k.c. i wprowadzono do kodeksu regulację dotyczącą dawności roszczeń z tytułu czynu niedozwolonego w nowym kształcie. Stosownie do treści art. 442<sup>1</sup> 1-3 k.c. 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 termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (§ 1). Jeżeli szkoda wynikła ze zbrodni lub występku, roszczenie o naprawienie szkody ulega przedawnieniu z upływem lat dwudziestu od dnia popełnienia przestępstwa bez względu na to, kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia (§ 2). W razie wyrządzenia szkody na osobie, przedawnienie nie może skończyć się wcześniej niż z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia (§ 3).

Zarówno art. 442 k.c. (obecnie uchylony) jak i przepis art. 442<sup>1</sup> k.c. przewidywały dwa podstawowe terminy przedawnienia: 3-letni termin a tempore scientiae (od momentu dowiedzenia się przez poszkodowanego o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia) oraz termin a tempore facti, liczony od zdarzenia wyrządzającego szkodę, zasadniczo wynoszący maksymalnie lat 10, (zgodnie z art. 442<sup>1</sup> k.c. przedłużany do lat 20, jeśli szkoda jest wynikiem przestępstwa). Wbrew literalnemu brzmieniu przepisu, w orzecznictwie przyjęto, że okres przedawnienia rozpoczyna swój bieg nie tylko od dowiedzenia się o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia, ale także w sytuacji, gdy poszkodowany, gdyby działał w sposób rozsądny, dowiedziałby się o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia.

Jak wynika z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2013 r. (I ACa 799/13) powód już w 1998 r. występował z pozwem przeciwko gminie P., żądając zasądzenia odszkodowania tytułem naprawienia szkody wynikłej z uniemożliwienia zakończenia rozbudowy budynku trzykondygnacyjnego. Co najmniej w tym zakresie powód już w 1998 r. miał wiedzę o ewentualnej szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia.

W ocenie Sądu Okręgowego, skoro zdarzeniem wywołującym szkodę miało być zaniechanie polegające na niewydaniu decyzji administracyjnej, a szkoda miała polegać na nieuzyskaniu korzyści od dnia 6 listopada 2003 r., to roszczenia wynikające z niewydania tej decyzji do dnia 31 sierpnia 2004 r. uległy przedawnieniu co najmniej z dniem 31 sierpnia 2007 r. (art. 442<sup>1</sup> k.c.- trzyletni termin) (powód w dniu 31 sierpnia 2004 r. wiedział o tym, że postępowania są niezakończone, a zatem wiedział o wyrządzeniu szkody i osobie odpowiedzialnej do jej naprawienia), a najpóźniej 31 sierpnia 2014 r. (10 lat od dnia zaistnienia zdarzenia wywołującego szkodę – tu: niewydanie decyzji administracyjnej do dnia 31 sierpnia 2004 r.).

Materiał dowodowy zebrany w postępowaniu uzasadniał w ocenie Sądu Okręgowego przyjęcie, iż termin biegu przedawnienia został przerwany dopiero w dacie złożenia pozwu, tj. 1 lutego 2017 r. Sąd nie dysponował zaś jakimikolwiek informacjami, które mogłyby uzasadniać zastosowanie wcześniejszego terminu. Oznacza to, że w dacie wniesienia pozwu – gdyby żądanie powoda w zakresie utraconych korzyści za okres od 6 listopada 2003 r. do 31 sierpnia 2004 r. było uzasadnione (choć zdaniem Sądu nie ma do tego podstaw) – roszczenie było już przedawnione.

W zakresie tego roszczenia Sąd stwierdził brak podstaw do przyjęcia terminu przedawnienia jak dla szkód wynikłych ze zbrodni lub występku. Jak wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy powód co najmniej dwukrotnie składał do Prokuratury Rejonowej w Piotrkowie Trybunalskim zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa przez organy Gminy P.. W pierwszym przypadku postanowieniem z dnia 3 marca 2003 r., wobec stwierdzenia, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego odmówiono wszczęcia dochodzenia. Powód zaskarżył orzeczenie prokuratora i Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim wydał postanowienie, w którym utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. Również w drugim przypadku postanowieniem z dnia 26 lutego 2010 r. odmówiono wszczęcia



śledztwa (art. 17 § 1 pkt 1 k.k.), wobec faktu, że nie popełniono czynu zabronionego. Sąd Okręgowy nie dysponował zaś materiałem dowodowym, który pozwoliłby na ustalenie, że w sprawie rzekoma szkoda wynikła ze zbrodni lub występku. Tym samym nie można było przyjąć by roszczenie powoda (za okres do dnia 31 sierpnia 2004 r.) podlegało przedawnieniu na podstawie art. 442<sup>1</sup> § 2 k.c.

Sąd doszedł do przekonania, że nie zaistniały w sprawie okoliczności, świadczące o nadużyciu prawa podmiotowego przez pozwanych, mogące uzasadniać odstępstwo od regulacji zawartej w art. 117 § 2 k.c.

W odniesieniu zaś do szkody jaką rzekomo powód miał ponieść na skutek niezakończenia postępowań administracyjnych po dniu 31 sierpnia 2004 r., to podstawę prawną roszczeń w tym zakresie stanowi art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Zgodnie z jego treścią - 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.

Bezsporne jest, że powód w toku niniejszego postępowania nie wykazał by dysponował prejudykatem, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Do zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. nie wystarczy sama tylko przewlekłość postępowania administracyjnego, lecz należy uzyskać stwierdzające to uchybienie postanowienie organu administracyjnego, bądź orzeczenie sądu administracyjnego.

Tym samym przyjąć należało, że powód nie wykazał przesłanki odpowiedzialności z art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. w postaci uzyskania prejudykatu. Ten prejudykat jest konieczny w przypadku wywodzenia szkody z niewydania decyzji administracyjnej za okres od dnia 31 sierpnia 2004 r. Tym samym brak było podstaw by badać dalsze przesłanki odpowiedzialności, jak np. wysokość szkody czy związek przyczynowy.

Z powyższych względów, roszczenie powoda nie zasługiwało na uwzględnienie i podlegało oddalaniu w całości.

O kosztach Sąd orzekł na zasadzie art. 98 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Skoro bowiem powód przegrał proces, to zobowiązany jest zwrócić pozwanym poniesione przez nich koszty procesu w wysokości po 25.000 zł. Na zasądzone koszty składały się jedynie koszty zastępstwa procesowego, których wysokość w stosunku do pozwanego - Gminy Miasta P. ustalono zgodnie z treścią § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych. Podstawę ustalenia wysokości kosztów poniesionych przez pozwanego Skarb Państwa stanowił przepis § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie w zw. z art. 99 k.p.c. oraz w zw. z art. 32 ust. 3 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 grudnia 2016 r., zgodnie z którym koszty zastępstwa zasądzone lub przyznane Skarbowi Państwa w sprawie, w której zastępstwo Skarbu Państwa wykonuje Prokuratura Generalna, przysługują Skarbowi Państwa Prokuraturii Generalnej.

Sąd nie znalazł tym samym podstaw do odstąpienia od obciążenia powoda kosztami procesu na podstawie art. 102 k.p.c. Powód korzysta co prawda z częściowego zwolnienia od kosztów sądowych, jednakże Sąd miał na uwadze treść przepisu art. 108 u.k.s.c, zgodnie z którym zwolnienie od kosztów sądowych nie zwalnia strony od obowiązku zwrotu kosztów procesu przeciwnikowi. Na obciążenie powoda kosztami procesu nie mogła mieć decydującego znaczenia wyłącznie jego sytuacja finansowa. Fakt zwolnienia od ponoszenia kosztów sądowych nie uprawnia strony do zupełnie dowolnego kształtowania wysokości roszczenia, a konieczność poniesienia wysokich kosztów na rzecz przeciwnika winna skłaniać do ważenia swoich żądań i określania ich w rozsądnych, możliwych do uzasadnienia, granicach. Ponadto Sąd Okręgowy wskazał, iż prawo do sądu nie oznacza przyzwolenia na konstruowanie wszelkich możliwych roszczeń i woluntarystyczne określanie ich wysokości, gdyż strona winna mieć świadomość tak formułowanych roszczeń, także w zakresie kosztów postępowania. Trudna sytuacja materialna strony nie jest przeszkodą wystarczającą do stosowania dobrodziejstwa wynikającego z przepisu art. 102 k.p.c., chyba że na rzecz tej strony przemawiają dalsze szczególne okoliczności. W ocenie Sądu Okręgowego w sprawie tego rodzaju inne okoliczności nie wystąpiły. Nie można przede wszystkim przyjąć, by powód mógł pozostawać w usprawiedliwionym

obiektywnie przekonaniu o zasadności roszczenia. Powołane w pozwie przez A. S. zdarzenia stanowią podstawę faktyczną kolejnych pozwów. Zapadłe dotychczas rozstrzygnięcia nie dawały powodowi podstaw do pozostawania w przekonaniu o zasadności roszczeń. W rozpoznawanej sprawie jego roszczenie opiewało na kwotę 36.000.000 zł. Pozew nie zawierał nawet sposobu wyliczenia dochodzonego roszczenia. Wytoczenie zaś przez powoda kolejnego powództwa skutkowało koniecznością podjęcia przez pozwanych obrony, co generowało koszty. Wskazać również należy, że w sprawie odbyły się dwa terminy rozpraw, a pozwani składali pisma procesowe celem ustosunkowania się do żądań powoda.

W ocenie Sądu fakt, że powód przez kilkanaście lat występuje z kolejnymi pozwami zasadzającymi się na tożsamym stanie faktycznym, nie może być gratyfikowane odstąpieniem od obciążenia go kosztami procesu w sytuacji, gdy proces przegrał.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego złożył powód, zaskarżając to orzeczenie w całości na podstawie następujących zarzutów:

- nierozpoznanie przez Sąd Okręgowy podmiotowych i przedmiotowych cech i znamion przestępstw działanych przez Skarb Państwa i Miasto P. od miesiąca czerwca i września 1991 r., 20 kwietnia 1993 r. i 13 lipca 2000 r., 21 sierpnia 2000 r., 29 sierpnia 2000 r. i 13 września 2000 r. poprzez brak podjęcia, jakichkolwiek czynności wszczętych postępowań administracyjnych w opisanych datach - dla realizacji komercyjnej zabudowy wyżej wskazanych nieruchomości, w oparciu o wskazane wizualizacje architektoniczne ich zabudowy i niezakończenie tych postępowań, jakąkolwiek decyzją administracyjną w rozumieniu i terminie wskazanym w art. 104 k.p.a., tj. w warunkach naruszenia art. 296 § 3 k.k. na szkodę praw zasadniczych powoda w dochodzonej minimalnej szkodzie odszkodowania;

- pominięcie, że zachowanie pozwanego Skarbu Państwa, które zamyka powodowi, począwszy od 1998 r. - drogę sądową - do zasądzenia pierwotnie od Gminy i Miasta P. - kwoty odszkodowania za brak możliwości korzystania z opisanych nieruchomości również obecnie, w tym realizacji kolejnych komercyjnych inwestycji na rynku nieruchomości, spowodowało szkodę praw majątkowych powoda w wysokości około 2.500.000.000 zł, zakres której pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z zachowaniem pozwanego Skarbu Państwa i Miasta P., tj. w warunkach naruszenia szeregu dyspozycji Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., umowy międzynarodowej o akcesji RP do grona Państw UE z dnia 16 kwietnia 2003 r. i umowy międzynarodowej z dnia 13 grudnia 2007 r. w postaci Traktatu Lizbońskiego, które noszą znamiona zbrodni w rozumieniu art. 296 § 3 k.k.,

- błąd Sądu I instancji w ustaleniach faktycznych i prawnych przez pominięcie faktu wszczęcia w miesiącu czerwcu i wrześniu 1991 r., 20 kwietnia 1993 r., 13 lipca 2000 r., 21 sierpnia 2000 r., 29 sierpnia 2000 r. i 13 września 2000 r. - postępowań administracyjnych - dla komercyjnej zabudowy nieruchomości, które do chwili obecnej nie doczekały się, jakiegokolwiek czynności postępowania, ani też nie zakończyły się, jakąkolwiek decyzją administracyjną dla ich zabudowy, w oparciu o wskazane wizualizacje i projekty architektoniczne tych inwestycji, tj. budynku produkcyjno-usługowego w branży piekarniczo-cukierniczej na działce przy ul. (...) w P. i trzykondygnacyjnego budynku usługowo-handlowego o powierzchni użytkowej około 3000 m<sup>2</sup> na działce przy ul. (...) w P.,

- niezastosowanie wzorca z art. 296 § 3 k.k. w związku z art. 49 k.p.k. i nieprzeprowadzenie przez Sąd Okręgowy postępowania dowodowego na okoliczność wszczętych postępowań administracyjnych od miesiąca czerwca i września 1991 r., 20 kwietnia 1993 r. i 13 lipca 2000 r., 21 sierpnia 2000 r., 29 sierpnia 2000 r. i 13 września 2000 r. i na okoliczność ich niezakończenia jakąkolwiek - decyzją administracyjną.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o:

1. zmianę zaskarżonego wyroku w całości przez zasądzenie na rzecz powoda od Skarbu Państwa i Miasta P. bezspornego odszkodowania w kwocie 36.000.000 zł wraz z należnymi odsetkami z tytułu wynagrodzenia szkody majątkowej,

ewentualnie:

2. uchylenie przez Sąd Apelacyjny w całości zaskarżonego orzeczenia.

**Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacja nie jest zasadna.

Nie zasługiwał na uwzględnienie wniosek o przekazanie przez Sąd Apelacyjny sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który skarżący kilkakrotnie ponawiał w postępowaniu apelacyjnym, uzasadniając go naruszeniem przez polskie władze: wykonawczą i ustawodawczą konstytucyjnego porządku prawnego, co miało skutkować „wystąpieniem braku niezawisłości i bezstronności osób pełniących urząd sędziego również w obszarze właściwości Sądu Apelacyjnego w Warszawie”, a nadto wobec „zamykania” mu poczawszy od 2000 r. drogi sądowej do dochodzenia należnego mu odszkodowania z tytułu naruszenia prawa własności nieruchomości przy ulicy (...) w P.. Zdaniem powoda skutki naruszenia konstytucyjnego porządku prawnego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej oddziałują na prawa i obowiązki obywateli Unii Europejskiej i samej Unii jako organizacji międzynarodowej w zakresie naruszenia trójpodziału władzy.

Zgodnie z przepisami Traktatu z dnia 25 marca 1957 r. o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864, z późn.zm.), dalej powoływany jako „TFUE” – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozpatruje:

- skargi Komisji lub państwa członkowskiego przeciwko innemu państwu członkowskiemu dopuszczającemu się uchybień w zakresie zobowiązań, jakie ciąży na nim na mocy Traktatów (art. 258–260 TFUE),
- skargi o stwierdzenie nieważności aktów prawnych wydanych przez instytucje Unii (art. 263–266 TFUE),
- skargi na bezczynność (zaniechanie działania) instytucji unijnych (art. 258 TFUE),
- skargi dotyczące odszkodowań za działania instytucji Unii lub pracowników Unii, związane z wykonywaniem ich funkcji (art. 268 TFUE),
- skargi w sporach Unii i funkcjonariuszy (art. 270 TFUE),

oraz

- wydaje tzw. orzeczenia wstępne w odpowiedzi na pytania prejudycjalne zadawane przez sądy powszechne państw członkowskich, które w toku rozpoznawania zawisłych przed nimi spraw powezmą wątpliwości co do ważności i wykładni prawa unijnego,
- opiniuje również umowy międzynarodowe zawierane przez Unię pod względem ich zgodności z traktatami.

Zatem do zakresu kompetencji TSUE nie należy rozpoznanie pozwu powoda skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa oraz jednostce samorządu terytorialnego, co świadczy o bezzasadności zgłoszonego wniosku.

Powód powoływał się także na „wystąpienie braku niezawisłości i bezstronności osób pełniących urząd sędziego również w obszarze właściwości Sądu Apelacyjnego w Warszawie”, w kontekście uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (BSA-I-4110-1/20), OSNC 2020/4/34.

W powołanej uchwale wskazano, że sprzeczność składu Sądu z przepisami prawa - w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie Sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w Sądzie powszechnym albo wojskowym, jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności."

Powyższa uchwała, zgodnie z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK-A 2020/61 - została uznana za niezgodną z art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2.

Ponieważ orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), dlatego odwołanie się do treści uchwały połączonych Izb nie może mieć samoistnego znaczenia normatywnego, co jednak nie oznacza, że Sąd Apelacyjny, rozpoznający sprawę na skutek złożenia przez powoda apelacji, został pozbawiony prawa do przeprowadzenia kontroli, czy w rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., wydanym w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, Legalis nr 2251387 - Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) stwierdził, że z art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych wynika, iż określone w nim prawo podstawowe do skutecznego środka prawnego oznacza w szczególności przysługujące każdemu prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny Sąd. Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego. Natomiast zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego, konieczne jest zagwarantowanie niezależności Sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Apelujący, podnosząc zarzut naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności, równocześnie nie wskazał z działalnością, których „osób pełniących urząd sędziego również w obszarze właściwości Sądu Apelacyjnego w Warszawie” łączy „wystąpienie braku niezawisłości i bezstronności”, a w szczególności czym brak ten miałby się przejawiać. Za niewystarczające w tym zakresie, w ocenie Sądu Apelacyjnego, należy uznać jedynie powołanie się na fakt, że dotychczas wszczęte przez niego procesy odszkodowawcze, nie zakończyły się wyrokiem uwzględniającym dochodzone roszczenia.

W tych okolicznościach Sąd Apelacyjny nie znalazł podstaw do stwierdzenia, że doszło w postępowaniu przed Sądem Okręgowym do naruszenia standardów niezawisłości i bezstronności w rozpoznawanej sprawie i w jej konkretnych indywidualnych okolicznościach, w szczególności, że sędzia był stronniczy oraz że poddawany był naciskom, które mogłyby wpłynąć na niego niezawisłość.

Sąd Apelacyjny nie znalazł również podstaw do uwzględnienia kolejnego, (zgłoszonego podczas rozprawy apelacyjnej), wniosku o ustanowienie dla powoda pełnomocnika z urzędu, z powołaniem się na inne okoliczności niż te, na podstawie których składał poprzednie wnioski. Wniosek ten Sąd Apelacyjny oddalił. Fakt, że w innej sprawie zapadł dla powoda niekorzystny wyrok nie wskazuje na celowość (art. 117 § 5 k.p.c.) ustanowienia pełnomocnika z urzędu w rozpoznawanej sprawie. Powyższe postanowienie nie podlegało zaskarżeniu, ponieważ zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1469) do apelacji, (w tym postępowań incydentalnych z nią związanych), w przypadku gdy apelacja została złożona przed dniem 7 listopada 2019 r. mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego sprzed zmian wprowadzonych tą ustawą, które nie przewidywały zażalenia na postanowienie sądu II instancji o odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu.

Brak było również podstaw do uwzględnienia wniosków dowodowych powoda zgłoszonych w postępowaniu apelacyjnym. Przed wszystkim wnioski te były bowiem spóźnione w rozumieniu art. 381 k.p.c. Ponadto nie był sporny pomiędzy stronami fakt, iż powód, a wcześniej jego ojciec, począwszy od 1991 r. wielokrotnie kierowali zarówno do

organów administracji państwowej, jak i do samorządowej pisma, w których domagali się wydania decyzji w sprawie realizacji komercyjnej zabudowy położonych w P. przy ul. (...). Samo wielokrotne kierowanie takich pism, będące wyrazem braku akceptacji dla sposobu zakończenia postępowań administracyjnych wszczętych w tej sprawie, nie świadczy o niezakończeniu tych postępowań

Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił, że jeśli chodzi o zabudowę nieruchomości przy ul. (...) – budynkiem produkcyjno-usługowym, to decyzją z dnia 12 stycznia 1993 r. Prezydent Miasta P. nakazał rozbiórkę samowolnie wykonanych fundamentów pod bar gastronomiczny. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku nieruchomości przy ul. (...). Decyzją z dnia 7 kwietnia 1993 r. Prezydent Miasta P. nakazał rozbiórkę samowolnie budowanego budynku trzykondygnacyjnego, przeznaczonego na usługi i cele mieszkalne, niezgodnie z przeznaczeniem terenu, wynikającym z prawa miejscowego. Z kolei decyzją z dnia 12 maja 1995 r. Prezydent Miasta P. umorzył postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na czasowe użytkowanie budynku przy ul. (...).

W odniesieniu do wniosku o przebudowę lub remont budynku mieszkalno-warsztatowego przy ul. (...) – to decyzją z dnia 13 czerwca 1995 r. Prezydent Miasta P. nakazał wyłączenie z użytkowania przedmiotowego budynku w całości, wskazując, że remontowanie tego budynku nie jest uzasadnione względami technicznymi i ekonomicznymi, gdyż ze stanu technicznego wynika, że obiekt wymaga wymiany wszystkich elementów konstrukcyjnych, a koszty ewentualnego remontu przekroczą koszty budowy nowego budynku tej samej wielkości.

W kontekście powyższych faktów za trafne należy uznać ustalenie Sądu Okręgowego, iż postępowania administracyjne, którego przedmiot A. S. kwalifikuje jako „sprawę realizacji komercyjnej zabudowy położonych w P. przy ul. (...)”, zakończyły się ostatecznymi decyzjami, przy czym do chwili pozostawania w obiegu prawnym decyzji o rozbiórce (fundamentów i budynku) nie zachodziły możliwości prawne uzyskania decyzji umożliwiających gospodarczą eksploatację wzniesionych budowli, a w rezultacie osiągnięcia zysku z prowadzenia działalności gospodarczej w branży produkcji i sprzedaży wyrobów piekarniczo-cukierniczych w obiekcie położonym przy ul. (...) w P., a także zysku z obiektu usługowo-handlowego trzykondygnacyjnego o powierzchni użytkowej około 3000 m<sup>2</sup>.

Dochodzone pozwem roszczenia odszkodowawcze powód wywodził ze zdarzenia w postaci zaniechania przez organ administracji wydania decyzji administracyjnej. Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu zaniechania uzależniona jest od stwierdzenia niedopełnienia konkretnego obowiązku działania przez statio fisci lub statio communis (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2005 r., III CK 367/04, Legalis nr 69535 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., III CZP 120/10, OSNC - Zb. 2011 nr C, poz. 55). W przypadku odpowiedzialności deliktowej za niewydanie decyzji administracyjnej, (zarówno w stanie prawnym sprzed dnia 1 września 2004 r., jak i po tej dacie) kolejność badania przez sąd przesłanek odpowiedzialności pozwanych nie może być dowolna.

Najpierw konieczne jest ustalenie zaniechania, z którego, jak twierdzi poszkodowany, wynikała doznana przez niego szkoda oraz dokonanie oceny jego bezprawności, następnie ustalenie czy wystąpiła szkoda i jakiego rodzaju, a dopiero po stwierdzeniu, że obie te przesłanki zachodzą, możliwe jest zbadanie istnienia między nimi normalnego związku przyczynowego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 lipca 2012 r., II CSK 648/11, Legalis nr 544290 i z dnia 18 kwietnia 2001 r., I PKN 361/00, OSNP 2003/3/ 62).

Zatem niewykazanie przez powoda, że w ogóle miało miejsce zachowanie, które powód wskazał, jako źródło szkody (zaniechanie wydania decyzji administracyjnej), było wystarczające do oddalenia powództwa a priori, bez badania czy pozostałej przesłanki odpowiedzialności deliktowej istnieją (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 czerwca 2019 r., V ACa 324/18, Legalis nr 2243605). W tej sytuacji oczywiście niecelowe było prowadzenie postępowania dowodowego na okoliczność szkody i jej wysokości, w tym uwzględnienie wniosku powoda o dopuszczenie dowodu z opinii instytutu-naukowo-badawczego.

Powód w niesłusznie zarzucanym pozwanym zaniechaniu wydania decyzji administracyjnych upatrywał dopuszczenia się przestępstwa z art. 296 § 3 k.k., czego nie potwierdziły organy ścigania. Należy podkreślić, że przepis art. 296 k.c. chroni prawidłowe funkcjonowanie obrotu gospodarczego oraz interesy majątkowe uczestników tego obrotu w

odniesieniu do każdego podmiotu, w tym także podmiotów publicznych, jeżeli występują w tym obrocie jako jego uczestnicy prowadzący działalność gospodarczą. W odniesieniu do tego elementu konstrukcji znamion przestępstwa nadużycia zaufania zasadnie wskazuje się w orzecznictwie, że rozróżnienie zakresu ochrony wynikającego z art. 296 k.c. oraz przewidzianego w art. 231 k.c. w odniesieniu do podmiotów publicznych opiera się w pewnym zakresie także na kryterium charakteru wykonywanej przez te podmioty działalności, a w konsekwencji - prawidłowej charakterystyce sfer działania oraz typu związanych z tymi sferami uprawnień i obowiązków przysługujących określonym osobom fizycznym, działającym w imieniu i na rzecz takiego podmiotu. Z tego punktu widzenia podstawowe kryterium rozgraniczające przestępstwo nadużycia zaufania, o którym mowa w art. 296 § 1-4 k.k., od przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, penalizowanego w art. 231 § 1-3 k.k., wynika z naruszenia kompetencji przez funkcjonariusza publicznego w innej sferze działalności instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego. W zależności od różnych sfer ich działalności, funkcjonariusz publiczny występuje też w innych rolach. Jeżeli więc przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez niego nastąpiło w sferze imperium funkcji władczych przysługujących tym instytucjom, wówczas dopuszcza się on przestępstwa tzw. nadużycia władzy i podstawą penalizacji są wyłącznie przepisy art. 231 k.k. Natomiast, gdy funkcjonariusz publiczny zajmuje się z mocy ustawy czy decyzji odpowiedniego organu sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego w sferze uprawianej przez nie działalności gospodarczej jako podmiotów gospodarczych, wyrządzenie szkody majątkowej na skutek nadużycia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków, stanowi przestępstwo tzw. nadużycia zaufania w obrocie gospodarczym z art. 296 k.k. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2009 r., IV KK 11/09, Lex nr 512109).

Funkcjonariusze publiczni, wykonujący czynności w ramach nadzoru budowlanego, działali w sferze imperium, zatem już z tego powodu ich czynów nie można kwalifikować w oparciu o art. 296 k.k.

Dodatkowo należy jedynie wskazać, mając na uwadze wywody Sądu Okręgowego o przedawnieniu, iż „stanu przedawnienia” roszczeń z czynów niedozwolonych, wyrażającego się w możliwości podniesienia zarzutu przedawnienia wymaga spełnienia trzech przesłanek: czynu niedozwolonego, istnienia roszczenia, któremu zarzut przedawnienia ma być przeciwstawiony oraz upływu określonego czasu. Dopóki nie istnieje roszczenie nie istnieje też zarzut, oczywistym jest bowiem, że nie może przedawnić się coś, „co nie istnieje” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2018 r., II CSK 165/17, Lex nr 2483680).

Uznając apelację za bezzasadną Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. orzekł o jej oddaleniu.

O kosztach procesu za II instancję rozstrzygnięto na podstawie art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 oraz § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz § 10 ust. 1 pkt 2 oraz § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie w zw. z art. 99 k.p.c. oraz w zw. z art. 32 ust. 3 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 grudnia 2016 r., zasądzając od A. S. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 18.750 zł oraz na rzecz Miasta P. kwotę 18.750 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sąd Apelacyjny podobnie jak Sąd I instancji nie znalazł podstaw do zastosowania w sprawie art. 102 k.p.c. Pomimo przegrania procesu w I instancji stanowcze dalsze podtrzymywanie własnego stanowiska nie może stanowić wypadku szczególnie uzasadnionego i powinno być objęte już ryzykiem powoda przegrania procesu w postępowaniu odwoławczym, skoro skarżący powziął wiedzę z uzasadnienia zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego o przyczynach, które prawidłowo - zdaniem Sądu Apelacyjnego - legły u podstaw oddalenia jego powództwa (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2012 r., V CZ 151/11, Lex nr 1276239 i z dnia 5 października 2012 r. IV CZ 63/12, Lex nr 1232814).

**Joanna Piwowarun-Kołakowska Ewa Kaniok Edyta Jefimko**