

Sygn. akt I ACa 500/13

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 lipca 2013 r.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu – Wydział I Cywilny w składzie:

Przewodniczący:	SSA Ewa Głowacka
Sędziowie:	SSA Aleksandra Marszałek SSA Dariusz Kłodnicki (spr.)
Protokolant:	Marta Perucka

po rozpoznaniu w dniu 26 czerwca 2013 r. we Wrocławiu na rozprawie

sprawy z powództwa **D. M.**

przeciwko **Skarbowi Państwa – Staroście (...)**

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Legnicy

z dnia 1 października 2012 r. sygn. akt I C 323/11

1. **oddala apelację;**

2. **zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 2700 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.**

### UZASADNIENIE

D. M. domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa – Starosty (...) 200.000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 30.12.2011 r. do dnia zapłaty, tytułem naprawienia szkody obejmującej utratę wartości należącej do niego nieruchomości położonej w L. – działka nr (...) o pow. 1 ha. Wskazał, że została ona mu wyrządzona wydaniem z naruszeniem prawa, decyzji nr 352 przez Kierownika Urzędu Rejonowego w L. z dnia 15.12.1998 r., w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia Zakładowi (...) S.A. pozwolenia na budowę w zakresie robót budowlanych związanych z modernizacją i budową linii napowietrznej 110 kV i wybudowania bez zgody powoda na w/ w nieruchomości dwóch słupów energetycznych i przeprowadzenia nad nią napowietrznej linii energetycznej 110 kV.

W odpowiedzi strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie od powoda na jej rzecz zwrotu kosztów procesu.

W pierwszym rzędzie podniosła zarzut przedawnienia dochodzonych roszczeń, a na wypadek nieuwzględnienia jej stanowiska w tym zakresie, zarzut brak związku przyczynowego pomiędzy szkodą powoda, a działaniem organu.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy oddalił powództwo oraz obciążył powoda obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony pozwanej.

Orzeczenie to zapadło w świetle ustalenia, że powód w dniu 6.03.1998 r. nabył od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa własność nieruchomości rolnej, bez zabudowań, stanowiącą działkę gruntu nr (...) o powierzchni 1 ha położoną w L.. W dniu 25.08.1998 r. Prezydent Miasta L. wydał, na wniosek Zakładu (...) S.A. L., decyzję ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na modernizacji i rozbudowie linii napowietrznej energetycznej 110 kV, przewidzianej do realizacji na odcinku L. U. IV – L. S. Główny Z.G. L.. W dniu 15.12.1998 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w L. decyzją nr 352 zatwierdził projekt budowlany i udzielił Zakładowi (...) S.A. L. pozwolenia na budowę. Inwestycja w części zlokalizowana była na działce gruntu nr (...) w L., należącej do Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, a do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę dołączona była zgoda tego podmiotu na zajęcie gruntu.

Już po wydaniu decyzji i przystąpieniu do realizacji inwestycji okazało się, że Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przed wydaniem decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, odsprzedała część działki nr (...) osobom fizycznym, w tym powodowi działkę o nr (...). Na wniosek aktualnych właścicieli działek oznaczonych nr (...), postanowieniem z dnia 4.09.2000 r. Starosta (...) wznowił postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę Zakładowi (...) S.A. L., zaś postanowieniem z dnia 14.09.2000 r. nałożył na inwestora obowiązek usunięcia nieprawidłowości w dokumentacji projektowej i uzupełnienia jej o zgodę na zajęcie terenu właścicieli działek nr (...) do (...). Jednocześnie Starosta (...) postanowieniem z dnia 3.11.2000 r. zawiesił z urzędu postępowanie do czasu rozstrzygnięcia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. o zgodności z prawem decyzji Prezydenta Miasta L. ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. decyzją z dnia 15.10.2001 r. stwierdziło nieważność decyzji Prezydenta Miasta L. z dnia 25.08.1998 r. ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedmiotowej inwestycji.

Pismem z dnia 18.01.2011 r. powód wystąpił do Starosty (...) o zakończenia wznowionego postępowania z uwagi na ustąpienie przyczyny zawieszenia, a wobec beczynności Starosty w dniu 30.06.2011 r. złożył zażalenie do Wojewody (...), który postanowieniem z dnia 12.09.2011 r. wyznaczył Staroście (...) dodatkowy termin załatwienia sprawy do dnia 14.10.2011 r. Starosta (...) w dniu 26.09.2011 r. podjął zawieszone postępowanie i decyzją z dnia 14.10.2011 r. stwierdził, że decyzja nr 352 z dnia 15.12.1998 r. Kierownika Urzędu Rejonowego w L., w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia Zakładowi (...) S.A. L. pozwolenia na budowę w zakresie robót budowlanych związanych z modernizacją i budową linii napowietrznej energetycznej 110 kV dla zasilania stacji 110/6 kV kopalni (...) na terenie miasta i gminy L., wydana została z naruszeniem prawa i jednocześnie odstąpił od uchylecia powyższej decyzji, bowiem w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej. Oceniając zamierzenie inwestycyjne pod kątem zgodności z prawem, organ ten stwierdził, że budowa linii napowietrznej 110 kV jest zgodna z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego miasta L., projekt zagospodarowania terenu jest zgodny z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, projekt budowlany jest kompletny, zgodny z wymaganiami przepisów oraz został opatrzony opiniami i uzgodnieniami, a ponadto został sporządzony przez osoby legitymujące się stosownymi uprawnieniami. Powyższa decyzja nie została zaskarżona i uprawomocniła się.

Sąd Okręgowy ustalił także, że powód zlecił rzeczoznawcy określenie wartości spornej nieruchomości. Na dzień 21.09.2009 r. wartość działki powoda w stanie wolnym od infrastruktury technicznej naziemnej, jako działki budowlanej wyniosła 1.397.521 zł, zaś w stanie zabudowanym tymi urządzeniami wyniosła 598.122 zł.

W dniu 30.11.2011 r. powód wezwał Starostwo Powiatowe w L. do dobrowolnego naprawienia szkody i ustalenia należnego powodowi odszkodowania. Starosta (...) zawiadomił powoda pismem z dnia 9.12.2011 r., że roszczenie to pozbawione jest podstaw.

W świetle powyższych ustaleń Sąd Okręgowy uznał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie.

Wskazał w szczególności, że w świetle regulacji mających zastosowanie w niniejszej sprawie, tj. art. 417 k.c., w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw oraz 417<sup>(1)</sup> § 2 k.c., tylko wydanie decyzji rażąco naruszającej prawo, w sposób oczywisty wadliwej, może być uznane za działanie bezprawne, rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa. W ocenie Sądu taka sytuacja nie miała miejsca w niniejszym przypadku, bowiem naruszenie prawa miało charakter proceduralny, związany z brakiem udziału w postępowaniu, bez własnej winy, aktualnych właścicieli gruntu. Brak ich udziału w postępowaniu był niezawiniony, także przez organ wydający decyzję, a co istotne, w wyniku wznowienia postępowania, decyzją nadzorczą odstąpiono od uchylecia wcześniejszej decyzji, mając na uwadze, że mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej. W tej sytuacji, w ocenie Sądu, wadliwość procesowa, nie wpłynęła na prawidłowe zastosowanie w sprawie przepisu prawa materialnego.

Reasumując Sąd Okręgowy uznał, że w sprawie nie wystąpiła pierwsza z przesłanek odpowiedzialności deliktowej strony pozwanej, w postaci bezprawności działania jej organu, co uzasadniało oddalenie powództwa bez potrzeby badania pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej.

Niezależnie od wskazał, że powód nie wykazał występowania adekwatnego związku przyczynowego między działaniem organu, a szkodą, którą wiązał z utratą wartości nieruchomości. W ocenie Sądu I instancji jest to szkoda ewentualną, której powód może doznać jedynie w przypadku sprzedaży nieruchomości.

Na marginesie wskazał również, że powodowi służy jedynie roszczenie o wynagrodzenie z tytułu służebności przesyłu, które spełnia funkcję kompensacyjną, od osoby władającej częścią jego nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności.

Powód wniósł apelację od niniejszego wyroku i zaskarżając go w całości, zarzucił Sądowi Okręgowemu, że przy jego wydaniu dopuścił się:

I. naruszenia prawa materialnego, tj.:

a) art. 417 i 417<sup>2</sup> k.c. przez ich niezastosowanie i błędne przyjęcie, że nie doszło do wyczerpania przesłanki bezprawności działania organu przy wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę,

b) art. 64 Konstytucji RP i art. 140 k.c. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a. przez niezastosowanie w sprawie i uznanie, że brak udziału strony w postępowaniu, celem ustalenia jej woli w zakresie korzystania przez inwestora z jej nieruchomości nie stanowiło rażącego naruszenia prawa,

c) art. 361 § 1 k.c. przez jego niezastosowanie i nieustalenie związku przyczynowego pomiędzy szkodą, a wadliwie wydaną decyzją administracyjną,

II. naruszenia przepisów postępowania tj.:

a) art. 224 k.p.c. przez nieuwzględnienie postanowienia Starosty (...) z dnia 14.10.2011 r. z którego wynika, iż brak udziału strony w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę uzasadniało stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa,

b) art. 233 w zw. z art. 224 k.p.c. przez niewzięcie pod uwagę obowiązku nałożonego na inwestora przez Starostę Powiatowego z dnia 14.09.2000 r. do przedstawienia zgody właścicieli nieruchomości, których dotyczyło pozwolenie na budowę i ich braku.

W oparciu o powyższe zarzuty wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie niniejszej sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego jej rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania za obie instancje.

W odpowiedzi strona pozwana wniosła o oddalenie apelacji i zasądzenie od powoda na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

### **Sąd Apelacyjny uzupełniająco ustalił:**

W związku z podjętym procesem inwestycyjnym modernizacji i budowy linii napowietrznej 110 kV inwestor był zobowiązany do wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę załączyć m. in. zgodę właścicieli i użytkowników wszystkich nieruchomości, na które oddziaływać będą prowadzone prace na czasowe ich zajęcie. Z uwagi na rozmiar inwestycji uczestnikami postępowania było 26 właścicieli i użytkowników nieruchomości, a mianowicie (...) SA w L., Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, (...) Sp. z o. o. w L., Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych we W., Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w L., Nadleśnictwo L., Gmina Miejska L., (...) Spółka z o. o., (...) Spółka z o. o., Gmina L., P.R.H.U.P. (...) Spółka z o. o., (...) Dyrekcja Okręgowa Kolei Państwowych, a nadto H. i K. K., M. i O. F., A. G., W. K. (1), W. K. (2), M. K., C. i J. K. (1), L. T., J. B., M. P., S. i J. K. (2), S. P., K. S., H. i B. P..

Zgoda Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa została wyrażona w piśmie z dnia 15.12.1997 r.

**Dowód:** akta postępowania administracyjnego, t. II, k.118-126, 139-172

Wnioskiem z dnia 15.12.1997 r. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa wystąpiła do Urzędu Rejonowego w L. o wydanie decyzji i wprowadzenie zmian do operatu ewidencji gruntów polegającej na skreśleniu w jednostce rejestrowej nr 379, prowadzonej dla właściciela Skarbu Państwa, działki nr (...) oraz wpisania do tej jednostki rejestrowej działek o nr od (...) do (...). Decyzją z dnia 30.12.1997 r. Kierownika Urzędu Rejonowego w L. dokonano zmian zgodnie z wnioskiem.

**Dowód:** akta postępowania administracyjnego, t. IV, k. 420

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

Apelacja powoda nie zasługuje na uwzględnienie, mimo tego, że część podniesionych w niej zarzutów należało uznać za trafne.

Na wstępie należy wskazać, że Sąd Okręgowy w zasadniczej części dokonał prawidłowych i wyczerpujących ustaleń faktycznych, na podstawie całokształtu zaproponowanego przez strony i należycie zgromadzonego materiału dowodowego, przy czym, co istotne nie są one kwestionowane przez skarżącego w postępowaniu apelacyjnym. W konsekwencji Sąd Apelacyjny zaaprobował je i uczynił podstawą swojego rozstrzygnięcia, uzupełniając je jedynie w/w zakresie.

Sąd Apelacyjny nie podzielił natomiast zaprezentowanej przez Sąd I instancji wykładni przepisu art. 417 k.c., która legła u podstaw oddalenia powództwa.

Na wstępie należy wskazać, że Sąd Okręgowy zasadnie dostrzegł potrzebę rozstrzygnięcia problemu prawa międzyczasowego z uwagi na zmianę brzmienia tego przepisu ustawą z dnia 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Trafnie uznał przy tym, że treść art. 5 ustawy nowelizującej każe przyjmować, iż zdarzeniem w rozumieniu tego przepisu jest – jak w niniejszej sprawie - wydanie ostatecznej wadliwej decyzji. W konsekwencji do takich decyzji, podjętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, powinno się stosować art. 153 i art. 160 k.p.a. oraz art. 417 k.c. w brzmieniu dotychczasowym, chociażby decyzje nadzorcze zapadły później, tj. po dniu 1.09.2004 r. Zważyć przy tym należy, że pomimo tego, iż w świetle przepisów art. 153 i 160 § 1 k.p.a., dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej otwiera się możliwość żądania naprawienia szkody, jednakże źródłem szkody jest wyłącznie wydanie wadliwej decyzji. Na podstawie ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdza się tylko wcześniejsze ziszczenie się koniecznej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, a mianowicie działanie

niezgodne z prawem. W rezultacie wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej nie może być uznane za element zdarzenia, z którym związane jest powstanie zobowiązania do naprawienia szkody.

W rozpoznawanej sprawie decyzją nadzorczą Starosty (...) z 14.10.2011 r. stwierdzono, że decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w L. z 15.12.1998 r. wydana została z naruszeniem prawa, jednocześnie odwołując się do art. 151 § 2 k.p.a. oraz art. 146 § 2 k.p.a., odstąpiono od jej uchylecia, gdyż w wyniku wznowienia mogłaby zapaść jedynie decyzja odpowiadająca w istocie decyzji dotychczasowej.

Podkreślenia wymaga, że decyzja tego rodzaju nie eliminuje z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji, która nadal kształtuje stosunek prawny. Jednak wyraźne, jasne i nie budzące wątpliwości stwierdzenie naruszenia prawa w decyzji dotychczasowej ma istotne znaczenie, gdyż decyzja tego rodzaju stanowi podstawę, zgodnie z art. 153 §1 k.p.a. – w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania spornej decyzji, do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym. Stosownie do tego przepisu stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji dotkniętej wadami wymienionymi w art. 145 § 1 k.p.a., jak również w razie uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, przysługuje roszczenie odszkodowawcze na zasadach określonych w k.c., przed sądem powszechnym. Co więcej odszkodowanie przysługiwało zarówno wtedy gdy we wznowionym postępowaniu organ administracji uchylił dotychczasową decyzję i rozstrzygnął o istocie sprawy, a także gdy organ ten wydał decyzję stwierdzającą wydanie decyzji z naruszeniem prawa, ale bez możliwości jej uchylecia, z powodu wystąpienia przesłanek negatywnych wymienionych w art. 146 k.p.a. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, iż regulacja ta nie jest pełna, a ostatecznie podstawę odpowiedzialności za szkody, jakie poniosła strona na skutek wydania decyzji administracyjnej dotkniętej wadą uzasadniającą wznowienie postępowania administracyjnego albo wskutek uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania (art. 153 § 1 k.p.a.), stanowi art. 417 k.c.

Reasumując należało zatem uznać, że oceny zgłoszonego przez powoda żądania należało dokonać w oparciu o art. 417 k.c., w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, przy uwzględnieniu jego wykładni dokonanej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4.12.2001 r., sygn. akt SK 18/2000 (OTK 2001, Nr 8, poz. 256). W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny zajął się oceną zgodności przepisów o odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie funkcjonariuszy publicznych z prawami konstytucyjnymi, a w szczególności zgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten łączy obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest „niezgodne z prawem”. W kontekście regulacji konstytucyjnej należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. „Niezgodność z prawem” w świetle tego przepisu jest pojęciem węższym niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych terminem „zasad współżycia społecznego” lub „dobrych obyczajów”. Przynajmniej jednak, zgodnie ze wskazaniem w tym orzeczeniu, w ujęciu konstytucyjnym podstawą odpowiedzialności jest wyłącznie „niezgodne z prawem” działanie organu władzy publicznej, nie ma zatem znaczenia, czy działanie to było subiektywnie zawinione. W konsekwencji uznanie dopuszczalności ustanowienia przez przepisy ustawowe dodatkowej przesłanki odpowiedzialności w postaci winy, prowadziłoby do ograniczenia konstytucyjnie określonych ram ochrony tych wolności i praw. Dalej Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż wszelkie przypadki, w których działania organów państwa związane z imperium (a nawet szerzej – związane z wykonywaniem funkcji publicznej), prowadzące do szkody wyrządzonej przez funkcjonariuszy, mieszczą się w tak zakreślonym wspólnym dla art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 k.c. polu odpowiedzialności odszkodowawczej. W tym też zakresie rozwiązanie przyjęte na poziomie kodeksowym nie może zawęzić odpowiedzialności organów władzy publicznej w porównaniu do ujętej w regulacji konstytucyjnej. Jeśli więc okazałoby się, że odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po myśli art. 417 k.c., byłaby uzależniona od jeszcze innych dodatkowych w porównaniu do art. 77 ust. 1 Konstytucji przesłanek, co byłoby równoznaczne z jej zawężeniem, należałoby uznać, że formuła kodeksowa jest sprzeczna z Konstytucją. Powyższe implikowało uznanie, że dotychczasowa wykładnia art. 417 k.c., z chwilą wejścia w życie nowej Konstytucji straciła swoją aktualność.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego skutkowało przyjęciem, że odpowiedzialność odszkodowawcza na podstawie art. 417 k.c., pomimo literalnego brzmienia tego przepisu do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej, oparta jest

na przesłance bezprawności, rozumianej jako działanie funkcjonariusza niezgodne z prawem, a nie na zasadzie winy funkcjonariusza państwowego (vide: wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26.04.2002 r., III CKN 974/00, LEX nr 54499 oraz z dnia 7.05.2010 r., III CSK 243/09, LEX nr 852665). Taką wykładnię przepisu art. 417 k.c. należy stosować od dnia wejście w życie Konstytucji RP, a zatem dla rozstrzygnięcia sprawy nie ma znaczenia, iż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zostało wydane już po dniu wydania wadliwej decyzji, z którym to zdarzeniem powód wiąże swoją szkodę. Istotne znaczenia ma jedynie ta okoliczność, iż decyzja ta została wydana po dniu wejście w życie Konstytucji RP. W art. 417 k.c. mamy więc do czynienia z odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka. Tak surową odpowiedzialność uzasadnia się służebną rolą organów władzy publicznej i potrzebą sankcjonowania jej bezprawnych zachowań.

W świetle powyższych rozważań należy dojść do wniosku, że dla przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego muszą być spełnione łącznie trzy przesłanki: powstanie szkody, szkoda spowodowana być musi przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu powierzonej funkcjonariuszowi czynności (bezprawność działania), pomiędzy szkodą, a zachowaniem podmiotu potencjalnie odpowiedzialnego musi zaistnieć związek przyczynowy.

Sąd I instancji w pisemnych motywach zaskarżonego wyroku wprawdzie wskazał, iż stosownie do art. 417 § 1 k.c. odpowiedzialność z tytułu czynu niedozwolonego za wadliwe wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej jest uzależniona od wykazania przez powoda m. in. bezprawności działania funkcjonariusza przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, tym niemniej w dalszych rozważaniach uznał, iż bezprawność działania organu ma miejsce wyłącznie wówczas, gdy dojdzie do szczególnie rażącego naruszenia przepisów prawa. Zgodzić się należy ze skarżącym, iż powyższa wykładnia art. 417 k.c. skutkuje dokonaniem nieuzasadnionego, w świetle obowiązujących przepisów prawa, stopniowania naruszenia prawa i w konsekwencji różnicowania kwestii bezprawności działania organu z punktu widzenia powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, czy jednostki samorządu terytorialnego. W konsekwencji istotnie Sąd I instancji dopuścił się naruszenia art. 417 k.c. wskutek błędnego przyjęcia, iż w rozpoznawanej sprawie działanie organu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę nie było bezprawne.

Na marginesie zwrócić należy uwagę, na brak konsekwencji powoda w uzasadnieniu omawianego zarzutu, z jednej bowiem strony kwestionuje dokonaną przez Sąd I instancji wykładnię art. 417 k.c., wskazując na bezzasadność wymogu rażącego naruszenia prawa, a z drugiej strony polemizuje z jego oceną, iż naruszenie prawa jakiego dopuścił się Kierownik Urzędu Rejonowego w L., uzasadniające wznowienie postępowania w przedmiocie wydania decyzji zezwalającej na modernizację i rozbudowę linii wysokiego napięcia, nie stanowiło rażącego naruszenia prawa. Ostatecznie jednak okoliczność ta, w świetle powyższych wywodów nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

Przesądżając powyższą kwestię wskazać należy, że dla zaktualizowania odpowiedzialności odszkodowawczej za działanie organów wykonujących władzę publiczną, wystarczające jest wykazanie przez powoda bezprawności działania organu. Bezprawność jest zaś kategorią obiektywną i wyraża się w sprzeczności działania organu z przepisami prawa. W rozpoznawanej sprawie została ona wykazana, o czym będzie mowa poniżej, a tym samym trafne okazały się zarzuty stawiane przez skarżącego odnośnie braku uwzględnienia postanowienia Starosty (...) z dnia 14.10.2011 r., zgodnie z którym brak jego udziału w postępowaniu w przedmiocie pozwolenia na budowę, skutkowało stwierdzeniem wydania decyzji z naruszeniem prawa.

Zgodzić się także należy ze stanowiskiem powoda, w zakresie w jakim podejmuje on polemikę z oceną Sądu Okręgowego, co do przysługujących mu roszczeń. Niewątpliwie w zaistniałej w sprawie sytuacji, zakład energetyczny, wskutek posadowienia infrastruktury elektrycznej na nieruchomości powoda, jest aktualnie posiadaczem służebności przesyłu, a powodowi przysługuje wobec niego roszczenie o wynagrodzenie z tego tytułu. Nie można jednak zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I Instancji, jakoby było to wyłączone roszczenie powoda, które ma w pełni rekompensować jego szkodę. W ocenie Sądu Apelacyjnego z wydanej decyzji organu, której niezgodność z prawem została stwierdzona decyzją nadzorczą, wynikać mogą różnorakie szkody, w tym również szkoda wyrażająca się w zmniejszeniu wartości rynkowej nieruchomości wskutek ograniczenia jej przeznaczenia. Tym samym uprawnienie do domagania się wynagrodzenia za korzystanie ze służebności przesyłu nie niweczy, bynajmniej roszczenia o wyrównanie szkody

związanej ze spadkiem wartości nieruchomości. W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że przeciwne stanowisko nie wynika bynajmniej z uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8.09.2011 r., sygn. III CZP 43/11, OSNC 2012/2/18, którą Sąd Okręgowy powołał na poparcie swej argumentacji. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w tej uchwale, choć roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy nie ma charakteru odszkodowawczego, gdyż jego wysokość nie zależy od tego, czy właściciel poniósł jakikolwiek uszczerbek, to może ono realizować różne cele gospodarcze, w tym kompensować koszty, które właściciel poniósł przez to, że był np. zmuszony do korzystania z cudzej nieruchomości zamiast własnej albo utracił korzyści, jakie by uzyskał wynajmując lub wydzierżawiając rzecz. W uchwale tej Sąd Najwyższy zaaprobował zatem pogląd, iż wynagrodzenie za tzw. bezumowne korzystanie z rzeczy może, w niektórych stanach faktycznych, spełniać cele odszkodowawcze. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w sprawie poddanej ocenie Sądu Najwyższego roszczenie powoda zostało skierowane przeciwko przedsiębiorstwu energetycznemu, a w takim układzie właścicielowi nieruchomości służy unormowanie zawarte w art. 305<sup>2</sup> § 2 k.c., które uprawnia go do wystąpienia z roszczeniem o ustanowienie służebności przesyłu za odpowiednim wynagrodzeniem. Wówczas istotnie należy dać mu pierwszeństwo przed roszczeniem odszkodowawczym z tytułu pogorszenia rzeczy w wyniku zbudowania i normalnej eksploatacji urządzeń elektroenergetycznych.

Wreszcie w ocenie Sądu Apelacyjnego nie jest trafne stanowisko Sądu I instancji, że szkoda wywołana spadkiem wartości nieruchomości powstaje nie w chwili – jak w rozpoznawanej sprawie – posadowienia na tej nieruchomości słupów elektrycznych i linii wysokiego napięcia, ale dopiero wówczas, gdy właściciel sprzedaje tę nieruchomość za obniżoną cenę. Wywodzone przez Sąd Okręgowy pojęcie szkody hipotetycznej nie znajduje zastosowania w rozpoznawanej sprawie. Niewątpliwie materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy pozwala na uznanie, że powód poniósł faktyczną szkodę w postaci obniżenia wartości należącej do niego nieruchomości. Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obszar ten został przeznaczony pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, jednakże z uwagi na przebieg linii wysokiego napięcia w obszarze działki powoda oraz obowiązujące w związku z tym strefy ochronne, nie może być w tym celu wykorzystana. W tym stanie rzeczy wartość należącej do powoda nieruchomości niewątpliwie uległa zmniejszeniu, z powodu zrealizowaniu tej inwestycji przez zakład energetyczny i nie ma żadnego znaczenia okoliczność, czy zamierzał on tą działkę sprzedać, czy nie. Niezależnie od jego zamierzeń, na skutek zbudowania linii energetycznej na tej działce, doszło do niekorzystnej zmiany w jego majątku, której wyrównania domagał się w tym procesie.

Pomimo wszystkich opisanych powyżej błędów Sądu Okręgowego, w ocenie Sądu Apelacyjnego zaskarżony wyrok odpowiadał prawu. Zważyć bowiem należy, że powód, o czym już była mowa powyżej, domagał się odszkodowania, o którym mowa w art. 417 k.c. W konsekwencji był też zobligowany do wykazania wszystkich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, czemu nie podolał.

Jak już na wstępie rozważań zostało wyjaśnione podstawową przesłanką odpowiedzialności pozwanego jest bezprawność działania organu władzy. W stanie faktycznym niniejszej sprawy niewątpliwie jest, że organ administracji – Kierownik Urzędu Rejonowego w L. – prowadził postępowanie w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę bez udziału powoda, choć w świetle art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. W konsekwencji brak udziału powoda w tym postępowaniu, a ten jest niewątpliwym, stanowił pogwałcenie przepisów proceduralnych, a także uzasadniał wznowienie postępowania w trybie art. 145 §1 ust. 4 k.p.a. Należy przy tym podkreślić, że w wyniku wznowienia postępowania Starosta (...) wydał decyzję, zgodnie z którą stwierdził, iż decyzja z 15.12.1998 r. została wydana z naruszeniem przepisów prawa, to zaś musi być uznane za równoznaczne z wykazaniem przesłanki bezprawności.

W najogólniejszym ujęciu wadliwość decyzji administracyjnej oznacza stan jej niezgodności z obowiązującym porządkiem prawnym. Punktem wyjścia do rozważań nad wadliwością jest zatem pojęcie aktu prawidłowego. Za taki uznaje się akt spełniający następujące warunki: wydania przez organ kompetentny zarówno rzeczowo (w tym instancyjnie), jak i miejscowo, zgodnie z prawem materialnym oraz w przepisany trybie. Wadliwą decyzją administracyjną (czy szerzej ujmując - wadliwym aktem administracyjnym) jest więc akt niespełniający

jednocześnie wszystkich trzech warunków niezbędnych do uznania go za prawidłowy. Przyczynami powstawania wad decyzji są błędy popełnione przez organ ją wydający. Mogą być one spowodowane zarówno przez działanie lub zaniechanie organów administracyjnych oraz innych organów, np. parlamentu, gdy przepis ustawy jest sprzeczny z Konstytucją, jak i uczestników postępowania oraz osób trzecich. Jednak z uwagi na zasadę praworządności (art. 7 k.p.a.) i spoczywający na organie obowiązek czuwania nad jej przestrzeganiem, wyłącznie organ ponosi ostateczną odpowiedzialność za zaprowadzenie stanu legalności w stosunkach administracyjnych. Nie ma więc znaczenia z tego punktu widzenia źródło powstania błędu.

Niezależnie od powyższego nie można zgodzić się ze skarżącym, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy do naruszenia prawa powoda do udziału w postępowaniu w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę, doszło na skutek zaniechania obowiązków przez organ administracji kontroli stanu nieruchomości objętych inwestycją. Godzi się zauważyć, że poza ogólnym przepisem, nakazującym organom administracji postępować na zasadzie praworządności i stać na straży jej przestrzegania (art. 7 k.p.a.), nie sposób wyinterpretować nakazu weryfikowania dokumentów, wykazujących prawo inwestora do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, pod kątem ich aktualności na dzień wydania decyzji. Zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 2 prawa budowlanego, w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania spornej decyzji, pozwolenie na budowę mogło być wydane wyłącznie temu, kto wykazał prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (obecnie obowiązujące przepisy w tym zakresie, przewidują znaczące ułatwienie proceduralne dla podmiotu, który stara się o wydanie pozwolenia na budowę, polegające na odstąpieniu od wymogu legitymowania się dokumentami uzasadniającymi tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i poprzestaniu na oświadczeniu inwestora w tym przedmiocie – art. 34 ust. 4 pkt 2 w brzmieniu obowiązującym od dnia 11.07.2003 r.).

W rozpoznawanej sprawie, do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę inwestor załączył wykaz właścicieli i użytkowników nieruchomości, na których miała być realizowana inwestycja oraz pisemne zgody na zajęcie nieruchomości celem wykonania tej inwestycji. W dokumentacji tej zawarta była m.in. zgoda Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, która zbyła przedmiotową nieruchomość na rzecz powoda. O ile więc pomiędzy datą wyrażenia zgody na budowę przez Agencję, a datą uzyskania pozwolenia na budowę przez inwestora, Agencja dokonała zbycia nieruchomości znajdujących się na terenie objętym inwestycją, to okoliczność ta nie była znana organowi. Nie wynikała ona z przedłożonych wraz z wnioskiem dokumentów, które wykazywały prawo inwestora do dysponowania min. tą nieruchomością na cele budowlane. Skoro, o czym wyżej była już mowa, na organie tym nie spoczywał obowiązek weryfikacji tytułów prawnych do władania nieruchomościami, to zaistniałej zmiany sytuacji, nie mógł stwierdzić przed wydaniem kwestionowanej decyzji. W konsekwencji nie można czynić zarzutu niedopełnienia obowiązków przez organ administracji. Okoliczność ta jednakże nie ma znaczenia o tyle, iż dla zaktualizowania odpowiedzialności odszkodowawczej strony pozwanej, nie jest konieczne wykazanie winy jej funkcjonariusza, a jedynie bezprawność działania organu, a ta – o czym była mowa powyżej – wynika wprost z decyzji nadzorczej Starosty (...), zgodnie z którą wydanie decyzji z dnia 15.12. 1998 r. nastąpiło z naruszeniem przepisów. Stwierdzenie wadliwości decyzji wydanej z naruszeniem art. 145 §1 k.p.a. jest równoznaczne z wykazaniem przesłanki bezprawności. Ostateczna decyzja nadzorcza zawierająca takie stwierdzenie wiąże w sprawie o odszkodowanie, ma więc niewątpliwie charakter prejudykatu przesądzającego jedną z przesłanek omawianej odpowiedzialności deliktowej – bezprawności działania organu przy wydaniu decyzji (vide uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31.03.2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011/7-8/75).

Nie każde jednak bezprawne działanie władzy publicznej skutkuje odszkodowaniem. Dla skutecznego domagania się odszkodowania niezbędne jest wykazanie przez powoda, także istnienia normalnego związku między bezprawnością, a szkodą. Pojęcie związku przyczynowego winno być oceniane na ogólnych zasadach wynikających z art. 361 § 1 k.c., wobec czego Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego jak również inne osoby prawne, ponoszą odpowiedzialność za normalne następstwa niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej.



W ocenie Sądu Apelacyjnego, pomiędzy zdarzeniem w postaci wydania pozwolenia na budowę, a szkodą powoda wynikającą z wybudowania na jego działce słupów elektrycznych i linii wysokiego napięcia, nie zachodzi normalny związek przyczynowy.

Podkreślić należy, że pozwolenie budowlane stanowi zasadniczą decyzją administracyjną procesu inwestycyjno-budowlanego, stanowiącą jego główne ogniwo jako ciągu działań prawnych. Rolą tego aktu jest nadanie właściwego kształtu zamierzeniom budowlanym inwestora oraz określenie warunków realizacji tych zamierzeń, przez dokonaną przez organ administracyjny ocenę oraz aprobatę (lub doprowadzenie do odpowiedniej korekty projektu budowlanego) w formie aktu zatwierdzenia projektu budowlanego. Zatwierdzenie projektu budowlanego jako element pozwolenia budowlanego stanowi więc przejaw akceptacji zamierzenia inwestycyjnego (jego funkcji, konstrukcji oraz formy realizacji zasad zagospodarowania terenu budowy). Pozwolenie na budowę przesądza o możliwości i warunkach realizacji budowy lub robót według określonego projektu, otwiera zatem drogę do realizacji zamierzeń budowlanych o określonym kształcie, w konkretnym miejscu. Osnową decyzji o pozwoleniu na budowę jest przyznanie uprawnienia ubiegającemu się o jej wydanie podmiotowi (inwestorowi) do wykonywania określonych we wniosku robót budowlanych. Pozwolenie na budowę ma charakter konstytutywny, ponieważ daje adresatowi prawo do realizacji określonej budowy (wykonywania robót budowlanych), określając jednocześnie warunki korzystania z udzielonego prawa. Akt ten ma jednak także częściowo charakter deklaratoryjny w tym sensie, że potwierdza prawo inwestora do zabudowy danej nieruchomości (udokumentowane oświadczeniem w toku postępowania), nie wiąże jednak z nim żadnych szczególnych uprawnień w sferze stosunków cywilnoprawnych, a także stwierdza wystąpienie pozostałych przesłanek wydania tego aktu (wymogów do wydania pozwolenia na budowę).

Niewątpliwie zatem pozwolenie na budowę otwierało zakładowi energetycznemu drogę do realizacji inwestycji polegającej na modernizacji i budowie linii wysokiego napięcia. Decyzja ta nie stanowiła jednakże tytułu uprawniającego inwestora, do realizacji inwestycji na terenie nieruchomości stanowiącej własność osoby trzeciej, bez uprzedniego uzyskania prawa do dysponowania nią na zamierzone cele. Należy mieć na uwadze, że zarówno w dacie wydania spornego pozwolenia na budowę, jak również w dacie prowadzenia prac montażowych na obszarze działki (...), powód był już jej właścicielem. Pomimo prowadzonych prac nie podjął działań i kroków prawnych, które miałyby przeciwdziałać rozpoczęciu budowy. W oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy nie sposób dokonać oceny, czy udzielona inwestorowi przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa zgoda na dysponowanie działką, która następnie została sprzedana powodowi była dla niego prawnie wiążąca, czy też nie. Na tym tle pomiędzy inwestorem, a powodem nie toczył się spór. Brak jest również umowy sprzedaży przedmiotowej nieruchomości. Należy również zwrócić uwagę, że szkoda w postaci zmniejszenia wartości nieruchomości występuje wtedy, gdy tego rodzaju "obniżka" ma charakter trwały i nieodwracalny. Nie można natomiast ocenić trwałości „pogorszenia”, gdy właścicielowi przysługuje roszczenie negatoryjne i może on doprowadzić do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Z tego względu, dopóki przysługuje mu to roszczenie, dopóty nie może żądać pieniężnego naprawienia szkody w postaci obniżenia wartości nieruchomości na skutek posadowienia i eksploatacji na nieruchomości urządzeń elektroenergetycznych. Jego utrata wiąże się z reguły z uzyskaniem przez przedsiębiorstwo energetyczne tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości (umownego, administracyjnego, sądowego), a to jest z kolei związane z obowiązkiem zapłaty właścicielowi odpowiedniego ekwiwalentu, co także wyklucza odszkodowanie (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8.09.2011 r. III CZP 43/11 oraz 8.09.1988 r., III CZP 76/88, OSNCP 1989, nr 11, poz. 182)

W tym stanie rzeczy uznać należało, że dopiero zrealizowanie inwestycji i wybudowanie na nieruchomości powoda słupów energetycznych oraz linii wysokiego napięcia, a nie samo wydanie decyzji administracyjnej, wywołało szkodę w majątku powoda.

Wreszcie na brak owego adekwatnego związku przyczynowego wskazuje sama treść decyzji Starosty (...) z dnia 14.10.2011 r., który w pkt 2 odstąpił od uchylecia decyzji z dnia 15.12.1998 r., albowiem w toku postępowania wznowieniowego mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca decyzji dotychczasowej. Organ nadzorczy dokonał oceny zgodności zamierzenia inwestycyjnego objętego tym pozwoleniem z obowiązującym w chwili orzekania miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, który przewidywał realizację napowietrznej linii

energetycznej wraz ze strefą ochronną w obszarze, na którym położona jest nieruchomość powoda. W tej sytuacji, pomimo uchylecia nieważnej decyzji Prezydenta Miasta L. w przedmiocie ustalenia warunków i zagospodarowania terenu z dnia 25.08.1998 r., zgodność inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, uwzględniającego przecież interesy mieszkańców tej jednostki samorządu terytorialnego, przesądza o tym, iż brak jest związku przyczynowego pomiędzy sporną decyzją zezwalającą na budowę, a szkodą wynikłą z wybudowania linii energetycznej na terenie nieruchomości powoda.

Ostatnią przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej jest wystąpienie szkody. Pojęcie szkody powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego. Chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Jak wskazano już wyżej niewątpliwie powód poniósł szkodę w związku z realizacją omawianej inwestycji przez zakład energetyczny, jednakże do jej powstania nie doszło z uwagi, na wydanie spornej decyzji.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c., oddalił apelację i zgodnie z żądaniem strony pozwanej, rozstrzygnął o poniesionych przez nią kosztach na tym etapie postępowania, w oparciu o art. 98 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z art. 391 §1 k.p.c. w zw. z § 6 ust. 6 w zw. z § 13 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie (...).

bp