



Sygn. akt III CSK 219/11

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 marca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)

SSN Dariusz Dończyk

w sprawie z powództwa W. sp. z o.o. w L.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 8 marca 2012 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 15 marca 2011 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Strona powodowa – W. spółka z o.o. domagała się zasądzenia od Skarbu Państwa – Wojewody X. kwoty 251.825,19 zł tytułem odszkodowania za szkodę wyrządzoną jej w związku z wydaniem wadliwego postanowienia z dnia 31 października 2008 r. o wstrzymaniu z urzędu wykonania decyzji Starosty N. z dnia 5 lutego 2007 r., zatwierdzającej projekt budowy i udzielającej pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego na nieruchomości położonej w K. przy ul. P. Postanowienie to zostało następnie uchylone odpowiednim postanowieniem z dnia 16 stycznia 2009 r.

Sąd Okręgowy zasądził od pozwanego dochodzoną należność, dokonując następujących ustaleń faktycznych.

Starosta N. decyzją z dnia 5 lutego 2007 r. zatwierdził projekt budowy i wydał pozwolenie na budowę dla pierwotnego inwestora budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z wewnętrzną instalacją gazu, miejscami postojowymi dla samochodów i oświetleniem nieruchomości. Uprawnienia wynikające z tej decyzji zostały następnie przeniesione na mocy decyzji z dnia 15 maja 2007 r. na rzecz innego inwestora, tj. powoda w niniejszej sprawie. Orzeczenie to zostało zmienione trzema, kolejnymi decyzjami na wniosek powoda (inwestora). W toku prowadzonych prac budowlanych strona powodowa została powiadomiona (pismem z dnia 30 października 2008 r.) o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty N. z dnia 5 lutego 2007 r. Postanowieniem z dnia 31 października 2008 r. Wojewoda orzekł z urzędu o wstrzymaniu wykonania wspomnianej decyzji Starosty N., wskazując, że kwestionowana decyzja jest dotknięta jedną z wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Postanowienie z dnia 31 października 2008 r. zostało zaskarżone przez powoda zażaleniem, powód wystąpił także z wnioskiem do Wojewody o wstrzymanie wykonania postanowienia z dnia 31 października 2008 r. W dniu 12 grudnia 2008 r. wydana została decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność decyzji z dnia 5 lutego 2007 r. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa

(zwłaszcza wskazanych w niej przepisów prawa budowlanego). Strona powodowa wniosła odwołanie od decyzji z dnia 12 grudnia 2008 r. do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (GINB). Postanowieniem z dnia 16 stycznia 2009 r. GINB uchylił zaskarżone postanowienie z dnia 31 października 2008 r., wstrzymujące wykonanie decyzji z dnia 5 lutego 2007 r. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 16 stycznia 2009 r. wyrażono stanowisko, że w zaskarżonym postanowieniu z dnia 31 października 2008 r. nie wskazano żadnych przepisów prawa, które mogłyby prowadzić do stwierdzenia tego, że decyzja z dnia 5 lutego 2007 r. została dotknięta wadą określoną w art. 156 § 1 k.p.a. Postępowanie w sprawie wstrzymania wykonania zaskarżonego postanowienia (z 31 października 2008 r.) zostało umorzone jako bezprzedmiotowe ze względu na wydanie przez Wojewodę decyzji z dnia 12 grudnia 2008 r. Ostatecznie decyzją z dnia 2 października 2009 r. uchylono decyzją z dnia 12 grudnia 2008 r. i odmówiono stwierdzenia decyzji z dnia 5 lutego 2007 r., tj. decyzji umożliwiającej powodowi podjęcie prac budowlanych na nieruchomości.

W wyniku wydania postanowienia z dnia 31 października 2008 r. (o wstrzymaniu wykonania decyzji z dnia 5 lutego 2007 r.), doszło w dniu 19 listopada 2008 r. do faktycznego wstrzymania prac budowlanych na nieruchomości, w tym dniu doręczono powodowi kwestionowane postanowienie, a nadzór budowlany zakazał dokonywania jakichkolwiek dalszych prac, w tym – czynności zabezpieczających rozpoczęte i niedokończone roboty. Prace budowlane zostały podjęte po przerwie w dniu 26 stycznia 2009 r.

Ustalając wysokość odszkodowania, Sąd Okręgowy ustosunkował się do kilku zgłoszonych przez stronę powodową pozycji, które mogły składać się na rozmiar wyrządzonej mu szkody w wyniku wykonania postanowienia z dnia 31 października 2008 r. Rozmiar tego uszczerbku określił na kwotę odpowiadającą kwocie dochodzonej w pozwie.

Sąd Apelacyjny oddalił apelację strony pozwanej, dzieląc ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji. Źródłem wyrządzonej powodowi szkody było postanowienie z dnia 31 października 2008 r., stanowiło ono rozstrzygnięcie nieostateczne, niezaskarżalne i przysługiwała mu cecha skuteczności z datą

doręczenia stronie powodowej jako inwestorowi. Wniosek powoda o wstrzymanie wykonania postanowienia nie został uwzględniony. Wadliwość prawna tego postanowienia wynika z treści rozstrzygnięcia nadzorczego. Podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa – Wojewody jest art. 417 k.c.; taką odpowiedzialność można przyjąć wyjątkowo, gdy orzeczenie nieostateczne narusza w sposób rażący prawo, a wadliwe postanowienie z dnia 31 października 2008 r. ma te cechy.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, wadliwe postanowienie spowodowało przerwanie budowy, nastąpiła wówczas konieczność utrzymania i ochrony placu budowy, potrzeba dotrzymywania umów zawartych z instytucjami finansowymi i wykonawcami robót. Strona powodowa wykazała wysokość poniesionych strat; pozostają one w związku przyczynowym z wydaniem wadliwego postanowienia. Proces inwestycyjny został przesunięty o okres wstrzymania wykonania robót w związku z natychmiastową wykonalnością postanowienia.

W skardze kasacyjnej strony pozwanej podniesiono zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 417¹ § 2 k.c., art. 417 § 1 k.c., art. 361 § 1, § 2 k.c. oraz art. 481 § 1 k.c. w zw. z art. 369 § 2 k.c. Skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie powództwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Podstawowe znaczenie w rozpoznawanej sprawie ma kwestia istnienia i podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa – Wojewody za szkodę, którą strona powodowa wiąże z faktem wykonania postanowienia administracyjnego z dnia 31 października 2008 r. Wykonanie tego postanowienia, natychmiast po jego wydaniu, doprowadziło do wstrzymania inwestycji budowlanej powoda i niemożności kontynuacji robót budowlanych. Roboty te były znacznie zaawansowane, a stronę powodową łączyły w tym okresie odpowiednie umowy z innymi podmiotami, zawarte w związku z trwającym procesem inwestycyjnym.

Kwestionowane postanowienie z dnia 31 października 2008 r. zostało wydane na podstawie art. 159 § 1 k.p.a. Przepis ten upoważnia organ administracji publicznej, właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, do wstrzymania z urzędu wykonania decyzji, gdy zachodzi prawdopodobieństwo jej wadliwości

w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a. W orzecznictwie NSA i literaturze przyjmuje się, że wstrzymanie wykonania decyzji może nastąpić w każdej fazie postępowania administracyjnego do czasu wydania decyzji, jednakże organ administracji – wydając postanowienie na podstawie art. 159 § 1 k.p.a. – nie przesądza jeszcze o treści rozstrzygnięcia wydanego w sprawie nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.; zob. np. wyrok N SA z dnia 11 marca 2010 r., I OSK 725/09, nie publ.).

Jeszcze przed wstrzymaniem robót w dniu 19 listopada 2008 r. powód wniósł zażalenie na postanowienie z dnia 31 października 2008 r., a następnie – już po ich wstrzymaniu (w dniu 19 listopada 2008 r.) – skierował przeciwko kwestionowanemu postanowieniu inny środek prawny, tj. wystąpił o wstrzymanie wykonania tego postanowienia. Złożył także odwołanie od decyzji z dnia 12 grudnia 2008 r., która stwierdziła nieważność decyzji z dnia 5 lutego 2007 r., obejmującej m.in. zezwolenie na budowę. Postanowieniem o charakterze nadzorczym (z dnia 16 stycznia 2009 r.) ostatecznie uchylono kwestionowane postanowienie. Można zatem stwierdzić, że powód podjął wszystkie, niezbędne środki prawne, zmierzające do usunięcia prawnych przeszkód w kontynuowaniu wcześniej rozpoczętej inwestycji na podstawie decyzji z dnia 5 lutego 2007 r.

W literaturze pojawiła się kwestia, czy przepis art. 417² § 2 k.c. może mieć zastosowanie także w sytuacji, w której szkoda została wyrządzona wydaniem tzw. ostatecznego postanowienia administracyjnego, gdy ustawa przewiduje odpowiedni tryb stwierdzenia wydawania tych postanowień niezgodnie z prawem (art. 126 k.p.a. odsyła do art. 145 i 156 k.p.a.). W rozpoznawanej sprawie chodzi o szkodę wyrządzoną w wyniku wykonania postanowienia administracyjnego o wstrzymaniu wykonania merytorycznej decyzji administracyjnej, przy czym postanowienie takie było nieostateczne w czasie jego wykonywania, a do tego wykonywania przystąpiono niezwłocznie po wydaniu. Jeżeli zatem już sam charakter prawny kwestionowanego rozstrzygnięcia nie pozwala przyjąć odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. (wiąże on bowiem tę odpowiedzialność z „wydaniem ostatecznej decyzji”), to na pewno otwiera się możliwość przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie ogólnego art. 417 § 1 k.c., przewidującego taką odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w wyniku niezgodnego z prawem

działania przy wykonywaniu władzy publicznej w różnych jej formach prawnych. W rezultacie należy przyjąć, że Skarb Państwa może odpowiadać na podstawie art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną natychmiast wykonanym postanowieniem administracyjnym (wstrzymującym wykonanie decyzji o zatwierdzeniu projektu i zezwoleniu budowlanym, art. 143 i 159 k.p.a.), jeżeli w wyniku wniesienia zażalenia (przez inwestora zobowiązanego wstrzymać zaawansowane prace budowlane) zostało ono uchylone jako bezpodstawne i nie doszło ostatecznie do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 k.p.a. Legalność pierwotnego, natychmiast wykonanego postanowienia została w ten sposób zweryfikowana w postępowaniu nadzorczym. Przyjęcie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c. mieści się zatem w ogólnym modelu tej odpowiedzialności przewidzianej w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Z przedstawionych względów nie można uznać za trafne zarzuty naruszenia art. 417 § 1 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c. Oznacza to przesądzenie zasady odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego.

2. W pozwie wyszczególniono kilka pozycji, które ostatecznie komponowały ogólny rozmiar uszczerbku majątkowego powoda. W skardze kasacyjnej strona powodowa neguje stanowisko Sądu Apelacyjnego, że wskazane pozycje (określone przez Sąd Okręgowy jako tzw. koszty związane z obsługą budowy) mogły stanowić istotnie uszczerbek majątkowy powoda będący normalnym następstwem działania organu administracji (wykonania kwestionowanego postanowienia; art. 361 § 1 k.c.).

Należy stwierdzić, że oceny Sądu Apelacyjnego w zakresie konstruowania więzi przyczynowej między wykonaniem postanowienia z dnia 31 października 2008 r. a przynajmniej niektórymi wyszczególnionymi przez powoda elementami, nie są dostatecznie przekonujące, cechuje je ogólnikowość i na pewno wymagałyby poszerzonej analizy prawnej. Pojawienie się niektórych zdarzeń w okresie trzymiesięcznego przestoju w budowie, spowodowanego wykonaniem kwestionowanego postanowienia, nie musi świadczyć o istnieniu związku kauzalnego między tymi zdarzeniami a wykonaniem postanowienia (art. 361 § 1 k.c.). Rzecz jasna, związku tego należy poszukiwać nie między wykonaniem

postanowienia a ogólnie określoną, zbiorczą kategorią tzw. kosztów związanych z obsługą budowy, lecz między wspomnianym wykonaniem i poszczególnymi elementami wskazywanymi w pozwie. Chodzi tu przecież o różne postacie uszczerbków majątkowych.

Sąd Apelacyjny obejmuje odszkodowaniem koszty korzystania z terenu wydzierżawionego przez powoda od Gminy na podstawie umowy z dnia 22 maja 2007 r., tj. czynsz dzierżawy zapłacony wydzierżawiającemu za okres przestoju od 19 listopada 2008 r. do 26 stycznia 2009 r.). Z treści umowy dzierżawy wynika, że chodzi o dzierżawę nieruchomości z przeznaczeniem na cele składowania jako „zaplecze dla realizowania inwestycji budowlanej”, która była objęta decyzją z dnia 5 lutego 2007 r. (k. 122 i n. akt sprawy). Umowę tę zawarto do końca listopada 2008 r. (§ 1 umowy). Jednocześnie w umowie z wykonawcą (z dnia 28 maja 2007 r.) przewidziano końcowy termin odbioru inwestycji na dzień 20 grudnia 2008 r. Gdyby Sąd Apelacyjny ustalił realność tego pierwotnego terminu, to powstaje kwestia odpowiedniego skorelowania czasu trwania stosunku dzierżawy i okresu, w którym doszło do koniecznego przedłużenia tego stosunku w związku z wykonaniem postanowienia z dnia 31 października 2008 r. Przynajmniej do dnia 30 listopada 2008 r. powód był zobowiązany do zapłaty czynszu niezależnie od toczącego się postępowania administracyjnego z udziałem powoda jako inwestora.

Jeżeli Sąd Apelacyjny stwierdził, że w okresie wstrzymania budowy „koszt odsetek zapłaconych przez powódkę za obsługę kredytu z umowy kredytowej zawartej z Bankiem” (w październiku 2007 r.) wynosił wskazane kwoty za poszczególne miesiące, pojawia się zasadnicze pytanie, jaki wpływ miało nagłe przerwanie cyklu inwestycyjnego powoda (kredytobiorcy) na rozmiar zadłużenia kredytowego powoda wobec banku. Zwrot rat kapitałowych z odsetkami musiałby i tak nastąpić niezależnie od postępu wykonywanego przez kredytobiorcę zadania inwestycyjnego. Nie wyjaśniono też związku zmiany umowy kredytowej w lutym 2009 r. z wykonaniem i konsekwencjami wykonania postanowienia z dnia 31 października 2008 r. Podobne uwagi można sformułować w odniesieniu do „kosztów odsetek zapłaconych przez powoda z tytułu umowy pożyczki (...) w okresie wstrzymania budowy” (s. 8 uzasadnienia wyroku).

Do wyjaśnienia pozostaje to, czy przedłużenie umowy menażerskiej (z tzw. menadżerem kontraktu na budowie prowadzonej przy ul. P.) w związku z wstrzymaniem robót okazało się konieczne, w jakim okresie i czy takie przedłużenie oznaczało zapłatę dodatkowego wynagrodzenia w relacji do wynagrodzenia, które otrzymałby kontrahent powoda, gdyby nie doszło do przerwy w pracach budowlanych.

Wyjaśnienia wymaga także to, dlaczego Sąd Apelacyjny obciążył pozwanego kosztami energii elektrycznej za okres „od dnia 16 grudnia 2008 r.”, skoro dokonanie odbioru końcowego przedmiotu umowy miało nastąpić w dniu 20 grudnia 2008 r. (§ 6 umowy z dnia 28 maja 2007 r.), a oba Sądy stwierdziły realność takiego terminu zakończenia budowy z racji dotychczasowego jej przebiegu.

Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że w okresie przerwy w budowie teren był dozorowany przez „profesjonalną firmę ochroniarską”, ale także dotychczasowy wykonawca budynku prowadził tam stały nadzór. Powstaje kwestia niezbędności obu tych działalności jednocześnie, skoro doszło do przerywania robót na ich etapie wykończeniowym.

W związku z tym, że zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c. okazał się uzasadniony, Sąd Najwyższy – przesądzając odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanego na podstawie art. 417 § 1 k.c. – uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).