



Sygn. akt IV CSK 26/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 października 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Władysław Pawlak

SSN Karol Weitz

w sprawie z powództwa K. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowej z siedzibą w W.

przeciwko Gminie Miasta G., Skarbowi Państwa - Prezydentowi Miasta G.

i Wojewodzie (...)

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 21 października 2016 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód – K. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa

w W. wniósł o zasądzenie od Gminy Miasta G. kwoty 11.716.242 zł z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu, jako odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem wadliwej decyzji o warunkach zabudowy oraz o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę. Powód wywodził roszczenie z art. 417 § 1 k.c.

Gmina Miasta G. wniosła o oddalenie powództwa i zarzuciła, że nie wydaje decyzji o pozwoleniu na budowę, a powód nie udowodnił przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej.

Na wniosek powoda do udziału w sprawie w charakterze pozwanego został wezwany Skarb Państwa - reprezentowany przez Prezydenta Miasta G., który wniósł o oddalenie powództwa w stosunku do niego. Postanowieniem z 7 października 2013 r. Sąd ustalił *statio fisci* Skarbu Państwa w niniejszej sprawie i przyjął, że obok Prezydenta Miasta G. jest nim także Wojewoda (...).

Wyrokiem z 12 grudnia 2013 r. Sąd Okręgowy w G. oddalił powództwo. Sąd ten ustalił, że 29 listopada 2004 r. Prezydent Miasta G. na wniosek spółki z ograniczoną odpowiedzialnością „P.” w R. wydał decyzję o warunkach zabudowy działek nr 1023/446, 1566/445 i 1567/445 przy ul. U. w G., stanowiących własność E. P., Z. P. i P. G. oraz działek nr 455, 680/455 i 1143/453 stanowiących pas drogowy, a będących własnością Gminy Miasto G. Organ ten w decyzji stwierdził m.in., że na działce może powstać zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna w wyniku rozbudowy istniejącego na niej budynku na trzykondygnacyjny budynek mieszkalny wielorodzinny z infrastrukturą techniczną, do którego dojazd powinien odbywać się od ul. G.

Decyzją z 22 kwietnia 2005 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w G. po rozpoznaniu odwołania S. C. i M. C. od decyzji Prezydenta Miasta G. z 29 listopada 2004 r., utrzymało tę decyzję w mocy.

Spółka „P.” 1 lutego 2007 r. wystąpiła o wydanie pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego w G. przy ul. U., na działkach nr 1023/446, 1566/445 i 1567/445.

Decyzją z 3 kwietnia 2007 r. Prezydent Miasta G. zatwierdził projekt budowlany inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego

wielorodzinnego z zasilającą instalacją elektryczną, przy ul. U. na działkach nr 1023/446, 1566/445 i 1567/445 z przyłączami wodociągowym, kanalizacji sanitarnej i deszczowej na działkach nr 455, 680/455 i 1143/453 oraz udzielił spółce „P.” jako inwestorowi pozwolenia na budowę objętego projektem budynku mieszkalnego wielorodzinnego.

Wojewoda (...) decyzją z 2 lipca 2007 r., wydaną na skutek odwołań E. P. i T. W. oraz M. C. od decyzji z 3 kwietnia 2007 r., utrzymał tę decyzję w mocy, a postanowieniem z 26 marca 2008 r. odmówił wstrzymania jej wykonania.

Umową z 8 października 2007 r. spółka „P.” sprzedała spółce komandytowej „B.” Sp. z o.o. w W. nieruchomość stanowiącą działki nr 1023/446, 1566/445 i 1567/445 przy ul. U. w G. za cenę 7.320.000 zł. Okazała przy tym kupującemu m.in. ostateczną decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na budowę z 3 kwietnia 2007 r. Na wniosek nabywcy z 9 października 2007 r., decyzją Prezydenta Miasta G. z 22 października 2007 r., przeniesione zostało na jego rzecz pozwolenie na budowę udzielone sprzedającej decyzją z 3 kwietnia 2007 r., utrzymaną w mocy decyzją z 2 lipca 2007 r.

Umową z 19 grudnia 2007 r. spółka komandytowa „B. Sp. z o.o.” w W. sprzedała powodowi nieruchomość stanowiącą działki nr 1023/446, 1566/445 i 1567/445 przy ul. U. w G. za cenę 6.250.000 zł powiększoną o należną stawkę podatku VAT. Strony w umowie stwierdziły, że na sprzedawanej nieruchomości na podstawie decyzji z 3 kwietnia 2007 r. rozpoczęto budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Na wniosek powoda z 24 grudnia 2007 r., decyzją Prezydenta Miasta G. z 28 grudnia 2007 r., przeniesione zostało na jego rzecz pozwolenie na budowę udzielone decyzją z 3 kwietnia 2007 r., utrzymaną w mocy decyzją z 2 lipca 2007 r.

Wyrokiem z 9 kwietnia 2008 r., II SA/Gd (...), Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. po rozpoznaniu skargi M. C. na decyzję Wojewody (...) z 2 lipca 2007 r. w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę uchylił tę decyzję oraz decyzję Prezydenta Miasta G. z 3 kwietnia 2007 r. i orzekł, że decyzje te nie mogą być wykonywane. W uzasadnieniu wskazał, że organy obu instancji z naruszeniem art. 35 ust. 1 pkt 1 prawa

budowlanego przyjęły, że projekt budowlany dołączony do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę jest zgodny z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy. Tymczasem między nim a warunkami zabudowy istnieje niezgodność co do ilości kondygnacji nadziemnych w budynku, określenia szerokości elewacji frontowej. Organy orzekające o pozwoleniu na budowę nie ustaliły, czy elewacja frontowa stanowi przedłużenie krawędzi elewacji frontowej na sąsiednich działkach oraz czy wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki nie przekracza wskaźnika określonego w warunkach zabudowy. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 1 września 2009 r., II OSK (...), oddalił skargę kasacyjną powoda od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z 9 kwietnia 2008 r. NSA zauważył jednak, że w decyzji o warunkach zabudowy mowa jest o dojeździe do budynku od ul. G., natomiast front działki jest tą jej częścią, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na nią. Jeżeli zatem mowa o szerokości elewacji frontowej, to ocenie organów administracji powinna podlegać elewacja budynku znajdująca się od strony ulicy G., a nie od strony ul. U.

Powód 10 lipca 2008 r. wniósł o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla działek nr 1023/446, 1566/445, 1567/445 oraz 455, 680/455 i 1143/453 położonych przy ul. U. w G. Postanowieniem z 30 września 2008 r. Prezydent Miasta G. z urzędu zawiesił to postępowanie do czasu zakończenia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym wywołanego skargą kasacyjną powoda od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z 9 kwietnia 2008 r. Postępowanie administracyjne zostało podjęte postanowieniem z 28 września 2009 r., a 8 grudnia 2010 r. prowadzący je organ - zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 2b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - wezwał powoda o: koncepcję zagospodarowania terenu (część graficzną), informację dotyczącą zamierzeń inwestora co do istniejącej zabudowy na działkach, a mianowicie, czy będzie to rozbiórka istniejącej zabudowy oraz budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego czy budowa budynku z wykorzystaniem istniejącej substancji. Wobec nieusunięcia braków wniosku w wyznaczonym terminie, wniosek powoda o wydanie warunków zabudowy został pozostawiony bez rozpatrzenia.

W piśmie z 15 kwietnia 2010 r. powódka wezwała pozwanego Miasto G. do zapłaty kwoty 11.716.242 zł tytułem odszkodowania za szkody wyrządzone

wadliwymi decyzjami, w terminie 7 dni od doręczenia pisma.

Postanowieniem z 24 lutego 2010 r. Prezydent Miasta G. wznowił z urzędu postępowanie zakończone ostateczną decyzją z 22 października 2007 r. przenoszącą na spółkę komandytową „B. Sp. z o.o.” uprawnienia przyznane decyzją z 3 kwietnia 2007 r., zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą spółce „P.” pozwolenia na budowę i decyzją z 16 marca 2010 r. uchylił decyzję z 22 października 2010 r.

Postanowieniem z 16 marca 2010 r. Prezydent Miasta G. wznowił z urzędu postępowanie zakończone ostateczną decyzją z 28 grudnia 2007 r. przenoszącą na powoda uprawnienia przyznane decyzją z 3 kwietnia 2007 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą spółce „P.” pozwolenia na budowę, przeniesione decyzją z 22 października 2007 r. na rzecz spółki komandytowej „B. Sp. z o.o.” i decyzją z 16 marca 2010 r. uchylił decyzję z 28 grudnia 2007 r.

Postanowieniem z 9 czerwca 2010 r. Prezydent Miasta G. zobowiązał spółkę „P.” do usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym załączonym do wniosku o zatwierdzenie projektu i udzieleniu pozwolenia na budowę.

Decyzją z 26 października 2010 r. Prezydent Miasta G. odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia spółce „P.” pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z zasilającą instalacją elektryczną, przy ul. U.

Powód 21 lipca 2011 r. wystąpił o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla działek nr 1023/446, 1566/445 i 1567/445 przy ul. U. w G. S. C. i M. C. jako strony tego postępowania w piśmie z 18 sierpnia 2011 r. wskazali, że wniosek o ustalenie warunków zabudowy nie zawiera pełniej charakterystyki inwestycji - gabarytów planowanego budynku, zarówno w formie graficznej, jak i opisowej.

Decyzją z 28 grudnia 2011 r. Prezydent Miasta G. ustalił warunki zabudowy dla działek nr 1023/446, 1566/445 i 1567/445 przy ul. U. w G., polegające na rozbiórce części istniejącej zabudowy oraz budowie z jej wykorzystaniem budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym, murami oporowymi oraz infrastrukturą techniczną. Decyzją z 6 listopada 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w G. uchyliło decyzję Prezydenta Miasta G. z 28 grudnia 2011 r. i

sprawę przekazało do ponownego rozpatrzenia.

W pismach z 22 listopada i 19 grudnia 2012 r. Prezydent Miasta G. wezwał powoda o udzielenie w ciągu 14 dni informacji, czy podtrzymuje wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla nieruchomości przy ul. U. w G., zastrzegając, że brak odpowiedzi spowoduje umorzenie postępowania. W piśmie z 2 stycznia 2013 r. powód oświadczył, że nie podtrzymuje wniosku. Decyzją z 8 stycznia 2013 r. Prezydent Miasta G. umorzył postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy.

Umową z 12 czerwca 2012 r. powód sprzedał spółce komandytowej „T.” w G. nieruchomość złożoną z działek nr 1023/446, 1566/445 i 1567/445 przy ul. U. w G., za cenę 3.456.000 zł brutto. Strony tej umowy zastrzegły, że powód ma prawo dochodzić od Miasta G. odszkodowania za szkodę wyrządzoną mu przez wydanie decyzji administracyjnych w procesie budowanym dotyczącym budynku posadowionego na sprzedanej nieruchomości.

Powód 12 czerwca 2012 r. zawarł też ze spółką „P.” ugodę pozasądową co do odszkodowania.

Sąd Okręgowy stwierdził, że powód wywodzi roszczenie z art. 417 k.c., a jego żądanie wynika z tego, iż decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę, na podstawie której prowadził inwestycję na nieruchomości przy ul. U. w G., została uchylona przez sąd jako niezgodna z prawem. Zdaniem Sądu Okręgowego, Gmina Miasta G., która wykonywała zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym jako miasto na prawach powiatu jest legitymowana biernie w sprawie. Legitymowanym biernie jest też Skarb Państwa, gdyż powódka wywodziła roszczenie odszkodowawcze także z decyzji Wojewody (...) z 2 lipca 2007 r. o utrzymaniu w mocy decyzji Prezydenta Miasta G. z 3 kwietnia 2007 r.

Odpowiedzialność przewidziana w art. 417 k.c. została ograniczona w art. 417¹ § 1-3 k.c., w świetle których odpowiedzialność za wymienione w nich działania lub zaniechania administracji wymaga kwalifikowanego stwierdzenia bezprawności. Do zdarzeń, które powód identyfikuje jako źródło szkody ma zastosowanie art. 417¹

§ 2 k.c., a rozstrzygając o roszczeniu odszkodowawczym dochodzonym w związku z wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej sąd nie może samodzielnie oceniać jej wadliwości. Stwierdzenie niezgodności z prawem ostatecznej decyzji wynika również z orzeczenia sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 287 p.s.a. Dla skutecznego zgłoszenia roszczenia odszkodowawczego na podstawie tego przepisu konieczne jest uzyskanie ostatecznej decyzji o umorzeniu postępowania, w którym ponownie rozpatrywano sprawę w wyniku uchylecia jej uprzedniego rozstrzygnięcia wyrokiem sądu administracyjnego wydanym na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 p.s.a., albo orzeczenia sądu administracyjnego, w którym ustalono przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności aktu na podstawie art. 145 § 1 pkt 3 p.s.a. albo art. 147 § 1 p.s.a. W niniejszej sprawie sąd administracyjny uchylając decyzję z 3 kwietnia 2007 r. nie stwierdził jej nieważności i nie ustalił przeszkody prawnej uniemożliwiającej takie stwierdzenie. W wyniku uchylecia decyzji organ administracyjny przy ponownym rozpoznaniu sprawy nie wydał decyzji o umorzeniu postępowania. Oznacza to, że nie zostały spełnione przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanych przewidziane w art. 287 p.s.a.

Odnosząc się do twierdzeń powoda, jakoby podstawą jego roszczenia był art. 417 k.c., a niezgodność decyzji z prawem została potwierdzona orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z 9 kwietnia 2008 r., Sąd wskazał, że nie każda wadliwość ostatecznej decyzji może stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej. Odpowiedzialność taką mogłaby wywoływać jedynie decyzja rażąco naruszająca prawo. W procesie stosowania prawa wadliwe działanie organu pierwszej instancji, które zostało następnie skorygowane przez instancję odwoławczą, nie może być automatycznie kwalifikowane jako działanie bezprawne, rodzące obowiązek odszkodowawczy. Przyjęcie odmiennego poglądu godziłoby w zasadę instancyjności postępowania. Sąd Okręgowy przyjął, że skarga uruchamiająca postępowanie sądowoadministracyjne jest zwyczajnym środkiem odwoławczym w toku postępowania administracyjnego. Sam fakt uchylecia przez sąd administracyjny decyzji nie świadczy jeszcze o jej niezgodności z prawem w rozumieniu przepisów regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wyrządzone wydaniem decyzji. Nie można bowiem przyjmować, że

każda decyzja, która zostanie zmieniona lub uchylona w drodze postępowania instancyjnego lub postępowania przed sądem administracyjnym, jest niezgodna z prawem.

Niezgodność z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej jest tylko jedną z przesłanek roszczenia odszkodowawczego. Pozostałymi przesłankami są zaistnienie szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy nią a wadliwym działaniem organu władzy publicznej. W ocenie Sądu Okręgowego powód nie wykazał także tych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanych. Powód dochodził odszkodowania zarówno za straty, które poniósł, jak i korzyści, które mógłby uzyskać. Do strat powód zaliczył: koszty odsetek od kredytu, kwartalny przyrost kosztów finansowania, koszty zarządzania projektem, prowizję od kredytu bankowego spłaconego po zatrzymaniu inwestycji, ubezpieczenie inwestycji, koszty ochrony oraz inne koszty bieżące oraz prawne. Powód nie przedstawił jednak żadnego dowodu, który potwierdzałby charakter i wysokość szkody w tej postaci. Za zbędne i niecelowe Sąd Okręgowy uznał przeprowadzanie dowodów z opinii biegłych rzeczoznawców majątkowych, budownictwa, ekonomii, wyceny i analizy przedsiębiorstw, zarządzania nieruchomościami oraz projektowania inwestycji na okoliczności wyceny szkód powoda pozostających w związku z koniecznością wstrzymania inwestycji, gdyż taki dowód nie może zmierzać do poszukiwania wiedzy o faktach. Powód nie wykazał także, by poniósł szkodę w postaci utraconych korzyści. Początkowo wskazywał, że możliwa do uzyskania cena sprzedaży istotnie spadła w odniesieniu do ceny, jaką mógł uzyskać w 2008 r., natomiast nie udowodnił, że rzeczywiście do zakończenia inwestycji doszłoby we wskazywanej przez niego dacie. Projekt, na podstawie którego działał od początku był bowiem wadliwy i niezgodny z warunkami zabudowy, a jako taki nie powinien być realizowany. Skala koniecznych zmian w odniesieniu do pierwotnego projektu z pewnością wpłynęłaby na wartość inwestycji. Nie można zatem obecnie ustalić, jakie zyski uzyskałby powód prowadząc inwestycję na podstawie zmienionego projektu. Jest prawdopodobne, że w wyniku dostosowania projektu do warunków zabudowy zmieniłaby się ilość lokali przeznaczonych do sprzedaży, ich powierzchnia i położenie, co z pewnością miałoby wpływ na cenę sprzedaży. Powód sprzedał

nieruchomości, a zatem zrezygnował z realizacji inwestycji i nie ma podstaw do domagania się odszkodowania z uwagi na zmianę cen sprzedaży, jaka nastąpiła w stosunku do 2008 r., bowiem nigdy już nie dokończy inwestycji i nie uzyska dochodu ze sprzedaży lokali.

W ocenie Sądu Okręgowego, powód nie udowodnił też związku przyczynowego pomiędzy działaniem pozwanych a zaistnieniem szkody. Powód wiedział, że decyzja o zatwierdzeniu projektu i udzieleniu pozwolenia na budowę, jest wprawdzie ostateczna, ale została zaskarżona do sądu administracyjnego. Powinien zatem do czasu zakończenia postępowania sądowego wstrzymać się z prowadzeniem prac budowlanych. Jako profesjonalny deweloper powinien mieć świadomość, że uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę nie zawsze oznacza dla inwestora pozytywne zakończenie procesu budowlanego. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęty został pogląd, iż kontynuowanie prowadzonych przez inwestora prac budowlanych, zanim sąd rozstrzygnie wniesioną skargę na decyzję o pozwoleniu na budowę, odbywa się na wyłączne ryzyko inwestora, który musi być świadomy, że niekorzystne dla niego rozstrzygnięcie spowoduje konieczność poniesienia kosztów związanych z rozbiórką wnoszonego obiektu budowlanego.

Wyrokiem z 4 grudnia 2014 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny zaaprobował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego co do przebiegu postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia, a następnie odmowy udzielenia pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego, jak i wykładnię przepisów regulujących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej, a w szczególności wykładnię art. 417¹ § 2 k.c. i art. 287 ust. 1 p.s.a., dostrzegając potrzebę łącznego zastosowania obu tych przepisów w przypadku dochodzenia odszkodowania od organu, który wydał decyzję. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, art. 287 pkt 1 p.s.a. ogranicza możliwość dochodzenia odszkodowania po uchyleniu przez sąd zaskarżonej decyzji tylko do przypadku, gdy organ rozpatrując sprawę ponownie umorzy postępowanie

administracyjne. Niewydanie takiej decyzji stanowi o niemożności skutecznego żądania odszkodowania i taka sytuacja ma miejsce w rozpoznawanej sprawie. Sprawa zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia poprzednikowi prawnemu powoda zezwolenia budowlanego wróciła bowiem do ponownego rozpoznania przez właściwe organy administracji i ostatecznie zakończona została decyzją odmowną, nie zaś umorzeniem postępowania według przesłanek umorzenia postępowania określonych w art. 105 k.p.c. W tym stanie rzeczy Sąd Apelacyjny za zbędne uznał rozważanie dalszych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną przez wydanie decyzji.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 6 sierpnia 2015 r. powód zarzucił, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego, to jest art. 417¹ § 2 k.c. w związku z art. 287 pkt 1 p.s.a. w związku z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie; - art. 417¹ § 2 k.c. w związku z art. 287 pkt 1 p.s.a. w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji; - art. 471 § 1 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący zarzucił nadto, że zaskarżone orzeczenie zapadło z naruszeniem prawa procesowego, to jest: - art. 382 k.p.c. w związku z art. 380, art. 227, art. 217 § 2 w brzmieniu sprzed 3 maja 2012 r. oraz art. 258, art. 278 § 1, art. 299 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 i art. 385 k.p.c.; - art. 233 § 1, art. 227, art. 217 § 2 k.p.c. w brzmieniu sprzed 3 maja 2012 r. w związku z art. 378 § 1, art. 387 § 1 i art. 391 § 1 k.p.c.

Powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Pozwani wnieśli o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. O wyniku postępowania w niniejszej sprawie zadecydowała w pierwszej kolejności ocena, że żądanie pozwu jest nieusprawiedliwione co do zasady. Zarzuty naruszenia prawa materialnego zgłoszone przez powoda w skardze kasacyjnej zmierzają do jej podważenia, a odniesienie się do nich musi wyprzedzać zbadanie zarzutów naruszenia prawa procesowego.

2. Powód w niniejszej sprawie dochodził naprawienia szkody, która - jak twierdzi - została mu wyrządzona działaniem organów administracji publicznej. Jako zdarzenie szkodzące identyfikował wydanie decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę budynku wielorodzinnego u zbiegu ulic G. i U. w G. Uprawnienia, których dotyczyło pozwolenie na budowę zostały przyznane spółce „P.” jako inwestorowi, a na rzecz powoda przeniesiono je kolejną decyzją, wydaną na jego wniosek.

W świetle tych twierdzeń powoda za źródło szkody, której naprawienia się domaga trzeba uważać władcze działanie organu administracji publicznej, podjęte w celu zrealizowania przypisanych mu kompetencji, polegające na wydaniu w sformalizowanym postępowaniu aktu będącego decyzją administracyjną.

W czasie, gdy w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia projektu realizacyjnego i pozwolenia na budowę została wydana ostateczna decyzja, którą powód identyfikuje jako źródło podlegającej naprawieniu szkody, obowiązywał art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz - w miejsce art. 152, art. 160 k.p.a. i art. 161 § 5 k.p.a. uchylonych z dniem 1 września 2004 r., na mocy 2 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 169) - art. 417 i 417¹ k.c., ale także art. 287 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: p.s.a.). Roszczenie powoda musi być zatem ocenione w świetle tych przepisów.

Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji wyraża konstytucyjne prawo do odszkodowania za bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną, jednakże sam przez się nie wskazuje wyczerpująco na to, jaka szkoda ma podlegać naprawieniu i nie rozstrzyga o tym, w jakich okolicznościach spełniona jest przesłanka bezprawności działania władzy publicznej, warunkująca odpowiedzialność deliktową oraz o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r., K 20/02, OTK 2003, nr 7, poz. 76 oraz np. wyrok Sądu Najwyższego z 25 maja 2011 r., II CSK 570/10, nie publ.). Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej powiązanej z tymi zdarzeniami szkodzącymi są określone w ustawach zwykłych,

a w ich świetle podstawy prawne dla roszczeń odszkodowawczych za szkody wyrządzone działaniami władzy tworzą art. 417 i 417¹ k.c. ale też art. 287 p.s.a., będący odpowiednikiem art. 60 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Art. 417 k.c. stanowi ogólną podstawę odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniami lub zaniechaniami władzy publicznej. Przepis ten nie ma zastosowania do działań lub zaniechań władzy publicznej podjętych w tych formach, które wymienione są w art. 417¹ k.c. Normy zawarte w art. 417¹ § 1-3 k.c., regulując szczególne postacie bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną, ograniczają odpowiedzialność określoną w art. 417 k.c. poprzez to, że wprowadzają kwalifikowany sposób stwierdzenia bezprawności określonych rodzajów aktów władczych. Z art. 417¹ k.c. wynika bowiem, że jeżeli źródłem szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej są działania w formach wymienionych w art. 417¹ § 1-3 k.c., to ocena ich bezprawności nie należy do sądu powszechnego prowadzącego postępowanie w sprawie o odszkodowanie, lecz do takiego innego sądu lub organu administracji publicznej, w zakresie kompetencji którego pozostaje przeprowadzenie „właściwego postępowania” zmierzającego do potwierdzenia owej bezprawności. Wśród zdarzeń polegających na wykonywaniu władzy publicznej, których bezprawność ma być stwierdzona w innym postępowaniu niż odszkodowawcze, mieści się też wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, jak o tym stanowi art. 417¹ § 2 k.c.

Decyzja wydana w sprawie o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę, w związku z którą powód dochodził roszczenia w niniejszym postępowaniu, była decyzją ostateczną. W sprawie tej w pierwszej instancji zapadła decyzja Prezydenta Miasta G. z 3 kwietnia 2007 r., a w drugiej instancji decyzja Wojewody (...) z 2 lipca 2007 r. W świetle art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. ostateczne są decyzje, od których w administracyjnym toku instancji nie przysługuje odwołanie ani wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy. W rozumieniu tego przepisu ostateczna była zatem decyzja Wojewody (...)ego z 2 lipca 2007 r., kończąca postępowanie administracyjne w sprawie o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę.

Decyzje ostateczne korzystają z domniemania prawidłowości, są wykonalne i trwałe. Osoba, która na mocy ostatecznej decyzji uzyskała pewne uprawnienia przyznawane na drodze administracyjnej, ma wszelkie postawy ku temu, by je wykonywać.

W art. 417¹ § 2 k.c. ustawodawca nie wyjaśnił, jak rozumie „niezgodność z prawem” decyzji rodzącą odpowiedzialność odszkodowawczą, natomiast wskazał jedynie na „właściwe postępowania”, a zatem takie, w których może dojść do sformułowania przez prowadzący je organ władzy wypowiedzi orzeczniczej stwierdzającej, że oceniana przezeń decyzja jest niezgodna z prawem.

Z art. 16 § 1 i 2 k.p.a. wynika, że uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznych, względnie stwierdzenie ich nieważności może nastąpić tylko w przypadkach określonych prawem. Takie decyzje mogą być też zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. Postępowania wymienione w zacytowanym przepisie mają charakter „właściwych postępowań” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c., w których może zapaść orzeczenie stwierdzające niezgodność z prawem decyzji ostatecznej, postrzeganej jako źródło szkody. Skoro ostateczna decyzja administracyjna może być wzruszona zarówno na drodze administracyjnej (postępowania o wznowienie postępowania lub o stwierdzenie nieważności decyzji), jak i na drodze sądowoadministracyjnej, to postępowania prowadzone na obu tych drogach muszą być uznawane za takie, z których wywodzą się prejudykаты dla postępowania w sprawie o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wydanie decyzji administracyjnej.

Przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego jest decyzja ostateczna, a zatem wykonalna i korzystająca z domniemania trwałości, zaś sama skarga do sądu administracyjnego uruchamiająca ten rodzaj postępowania w nauce i orzecznictwie uważana jest za rodzaj nadzwyczajnego i zewnętrznego środka prawnego dla decyzji administracyjnej. Oczywiście błędne jest zatem stanowisko Sądu Okręgowego, zaaprobowane przez Sąd Apelacyjny, jakoby skarga uruchamiająca postępowanie sądowoadministracyjne była „zwyczajnym środkiem odwoławczym w toku postępowania administracyjnego”. Nie sposób zgodzić się też z poglądem obu tych Sądów, jakoby strona wykonująca decyzję ostateczną po jej

zaskarżeniu do sądu administracyjnego czyniła to na własne ryzyko. Z samego założenia decyzja ostateczna jest bowiem wykonalna, a strona, która na mocy takiej decyzji nabyła uprawnienia ma wszelkie podstawy ku temu, by przystąpić do ich wykonywania, chyba że na podstawie art. 61 p.s.a., w związku z uruchomieniem postępowania sądowoadministracyjnego, dojdzie do wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji, czy to przez organ administracji publicznej, który ją wydał w ostatniej instancji, czy przez sąd administracyjny, który ma rozpoznać skargę na tę decyzję. Z ustaleń faktycznych dokonanych w niniejszej sprawie wynika, że ani Wojewoda (...), ani Wojewódzki Sąd Administracyjny w G., do którego zaskarżona została ostateczna decyzja zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca poprzednikowi powoda pozwolenia na budowę, nie orzekli o wstrzymaniu jej wykonania na czas trwania postępowania sądowoadministracyjnego zmierzającego do oceny jej legalności. Podmiotom, którym przysługiwały uprawnienia przyznane tą decyzją nie można zatem czynić zarzutu, że wykonywały je już po wszczęciu postępowania sądowoadministracyjnego, a przed uchyceniem decyzji w tym postępowaniu.

Z uwag poczynionych wyżej należy wyprowadzić wniosek, że stwierdzenie wadliwości decyzji ostatecznej może się odbyć na dwóch drogach ochrony prawnej. Na drodze administracyjnej może dojść do stwierdzenia nieważności takiej decyzji (art. 156 i n. k.p.a.) lub do stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa w związku z wadą uzasadniającą stwierdzenie nieważności (art. 158 § 2 k.p.a.) albo do jej uchycenia w wyniku wznowienia postępowania (art. 145 i n. k.p.a.), czy też stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa w związku z wadą uzasadniającą wznowienie postępowania (art. 151 § 2 k.p.a.). Na drodze sądowej natomiast może dojść do stwierdzenia nieważności takiej decyzji (art. 145 § 1 pkt 2 p.s.a.) względnie też może dojść do jej uchycenia z przyczyn, które by uzasadniały wznowienie postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.s.a.), jak i z uwagi na mniej doniosłe wady postępowania, które mogły mieć wpływ na jego wynik (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.s.a.), czy też z uwagi na naruszenie prawa materialnego przez jej wydanie (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.s.a.). Sąd administracyjny może też stwierdzić wydanie takiej decyzji z naruszeniem prawa, gdyby przesłanki negatywne uniemożliwiały stwierdzenie jej nieważności lub też uchycenie w wyniku wznowienia

postępowania (art. 145 § 1 pkt 3 p.s.a.).

Kwalifikowane wady decyzji administracyjnej uzasadniające wznowienie postępowania lub stwierdzenie jej nieważności stanowią zatem przesłankę jej wzruszenia tak na drodze administracyjnej, jak i sądowoadministracyjnej. Na drodze sądowoadministracyjnej można jednak uzyskać wzruszenie decyzji ostatecznej, która nie jest dotknięta kwalifikowanymi wadami, gdyż za wystarczające do wzruszenia decyzji przez sąd administracyjny ustawodawca uznaje też jej wydanie z naruszeniem prawa procesowego, jeżeli mogło mieć ono wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.s.a.) oraz z naruszeniem prawa materialnego, jeżeli miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.s.a.).

Przepisy o odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną przez wykonywanie władzy publicznej w postaci wydania ostatecznej decyzji administracyjnej wymagają stwierdzenia niezgodności z prawem takiej decyzji we właściwym postępowaniu, ale nie zawężają kategorii postępowań „właściwych” tylko do tych prowadzonych na drodze administracyjnej. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji są tożsame dla organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie zmierzające do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji dotkniętej wadą uzasadniającą takie rozstrzygnięcie (art. 156 i n. k.p.a.), jak i dla sądu administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 2 p.s.a.). To samo dotyczy wad uzasadniających wznowienie postępowania (art. 145 i n. k.p.a. oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.s.a.). W tym drugim przypadku różnica w kompetencjach organu administracji publicznej i sądu administracyjnego polega jedynie na tym, że sąd administracyjny nie jest w stanie wydać innej decyzji w miejsce uchylnej z uwagi na stwierdzenie wydania jej w postępowaniu dotkniętym wadami uzasadniającymi wznowienie postępowania, natomiast organ administracji publicznej prowadzący wznowione postępowanie nie może się ograniczyć do uchylenia decyzji kończącej wznowione postępowanie, lecz musi ją zastąpić decyzją niewadliwą. Kompetencje sądu administracyjnego w stosunku do decyzji administracyjnej w zakresie eliminowania z obrotu prawnego decyzji wadliwych są o tyle szersze, że na drodze administracyjnej strona nie uzyska wzruszenia ostatecznej decyzji, która jest dotknięta „zwykłym” naruszeniem prawa materialnego lub procesowego. Do wzruszenia takiej ostatecznej decyzji uprawniony jest sąd administracyjny. W

tym zakresie jego kompetencje są w istocie bliskie tym, jakie mają organy działające w toku instancji administracyjnej, ale tak szerokie ich wyznaczenie przez ustawodawcę nie oznacza wcale, że można postępowanie sądowoadministracyjne utożsamiać z postępowaniem administracyjnym - instancyjnym, jak uczyniły to Sądy orzekające w niniejszej sprawie.

Żadne racje nie przemawiają za zaliczeniem do kategorii „właściwych postępowań” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. tylko nadzwyczajnych postępowań administracyjnych (wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności decyzji), i za wyłączeniem z nich postępowania sądowoadministracyjnego. Gdyby zaaprobować takie podejście, to kwalifikowane wady ostatecznej decyzji administracyjnej uzasadniałyby odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, o ile stały się podstawą wzruszenia decyzji na drodze administracyjnej, natomiast nie uzasadniałyby takiej odpowiedzialności odszkodowawczej w razie wzruszenia decyzji z uwagi na ich dostrzeżenie w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Nie można zaakceptować takiego wniosku w odniesieniu do tożsamyh wad ostatecznej decyzji. Postępowanie sądowoadministracyjne, obok nadzwyczajnych postępowań administracyjnych, musi być zatem uznane za „właściwe postępowanie” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c., którego przeprowadzenie prowadzi do powstania prejudykatu dla odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę spowodowaną wydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej.

W konsekwencji powyższego, ale też w związku z brakiem zastrzeżenia przez ustawodawcę w art. 417¹ § 2 k.c., że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez wydanie decyzji administracyjnej uzasadnia tylko taka jej wada, która spowodowała stwierdzenie nieważności względnie uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania, za niezgodne z prawem trzeba też uznać decyzje, które zostały wyeliminowane z obrotu prawnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jako dotknięte wadami, o jakich mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.s.a. W art. 417¹ § 2 k.c. ustawodawca nie odwołuje się bowiem do jakichś szczególnych wad decyzji, które by miały rozstrzygać o ich niezgodności z prawem w stopniu uzasadniającym odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną przez ich wydanie, natomiast wiąże tę odpowiedzialność

odszkodowawczą z każdą postacią niezgodności z prawem ostatecznej decyzji, uwzględnianą w postępowaniu prowadzonym w stosunku do niej, obojętne czy to przez organy administracji publicznej, czy przez sądy administracyjne, o ile tylko postępowanie to można zaliczyć do kategorii „właściwych”, w których stwierdza się niezgodność z prawem decyzji.

Na przedstawioną wyżej wykładnię art. 417¹ § 2 k.c. nie ma wpływu okoliczność, że z art. 287 p.s.a. wynika, iż roszczenie o odszkodowanie od organu, który wydał decyzję służy stronie, która poniosła szkodę w związku z tym, że sąd w orzeczeniu uchylił decyzję, a organ rozpatrując sprawę ponownie umorzył postępowanie (pkt 1) oraz w związku z tym, że sąd w orzeczeniu stwierdził nieważność aktu albo ustalił przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie jego nieważności (pkt 2). Przepis ten od lat wywołuje poważne problemy interpretacyjne, takie same jakie wywoływał jego odpowiednik, a mianowicie art. 60 ustawy o NSA. Jeden kierunek jego interpretacji zakłada, jakoby intencją ustawodawcy zrealizowaną przez jego uchwalenie było wyłączenie z zakresu zdarzeń rodzących odpowiedzialność odszkodowawczą wszystkich tych sytuacji, gdy organ administracji publicznej wydał wprawdzie decyzję wadliwą w stopniu uzasadniającym jej uchylenie przez sąd (art. 145 § 1 pkt 1 p.s.a.), ale postępowanie administracyjne prowadzone w sprawie w celu wykonania wyroku sądu administracyjnego nie zakończyło się umorzeniem, lecz w inny sposób, a mianowicie na przykład przez wydanie innej decyzji merytorycznej niż uchylona przez sąd. Takie rozumienie art. 287 pkt 1 p.s.a. istotnie ogranicza zakres zdarzeń, z którymi można powiązać odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną przez wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, a ten rodzaj ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej w związku ze zdarzeniem, jakim było wydanie wadliwej decyzji administracyjnej trudno jest racjonalnie uzasadnić, niezależnie nawet od tego, że budzi on wątpliwości natury konstytucyjnej. Przyjęcie tego kierunku wykładni art. 287 p.s.a. wyłączałoby odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną przez wykonywanie władzy publicznej w razie uchylenia przez sąd decyzji z uwagi na to, że była ona dotknięta wadą uzasadniającą wznowienie postępowania administracyjnego, gdy po przeprowadzeniu postępowania w sprawie organ wydał inną niż poprzednio

decyzję, podczas gdy tożsama wada ostatecznej decyzji, stwierdzona jednak na drodze administracyjnego postępowania o wznowienie postępowania, a prowadząca do jej uchylenia i zastąpienia innym orzeczeniem co do meritum sprawy, uzasadniałaby odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną w związku z wykonywaniem władzy publicznej. Nie sposób jest wyjaśnić, z jakiego powodu odpowiedzialność odszkodowawcza za szkodę spowodowaną wykonywaniem władzy publicznej miałaby zależeć od tego, w postępowaniu przed jakim właściwym organem stwierdzona zostanie tożsama wada ostatecznej decyzji administracyjnej, której wydanie postrzegane jest jako zdarzenie szkodzące. Trzeba też zauważyć, że umorzenie postępowania administracyjnego w postępowaniu prowadzonym w celu wykonania wyroku sądu administracyjnego uchylającego decyzję wydaną w sprawie administracyjnej może być konsekwencją spóźnionego dostrzeżenia pierwotnej bezprzedmiotowości tego postępowania (na co mógł zwrócić uwagę sąd administracyjny w wyroku uchylającym tę decyzję, z konsekwencjami określonymi w art. 153 p.s.a.), ale może być też konsekwencją zaistnienia nowych okoliczności, które postępowanie w sprawie uczynią bezprzedmiotowym następczo. Oba tych sytuacji nie można traktować równorzędnie, gdy rozważa się przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną wykonywaniem władzy publicznej.

Przepis art. 287 pkt 1 p.s.a. może być jednak rozumiany i w ten sposób, że przewiduje dodatkową przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną wykonywaniem władzy publicznej, która zachodzi wtedy, gdy w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w celu wykonania uchylającego decyzję wyroku sądu administracyjnego dojdzie do umorzenia postępowania. Przyjęcie, że także to zdarzenie może uzasadniać odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną przez wykonywanie władzy publicznej nie eliminuje z zakresu zdarzeń rodzących tego rodzaju odpowiedzialność samego wydania ostatecznej decyzji, obarczonej jednak wadą, która uzasadniała jej uchylenie (art. 145 § 1 pkt 1 p.s.a.) względnie stwierdzenie nieważności (art. 145 § 1 pkt 2 p.s.a.) przez sąd, niezależnie od tego, czy po wydaniu przez sąd wyroku uchylającego decyzję doszło do umorzenia postępowania administracyjnego w sprawie. Tę wykładnię art. 287 p.s.a., jako właściwą, przyjmuje Sąd Najwyższy w

składzie rozpoznającym niniejszą sprawę.

Sądy administracyjne są powołane do oceny legalności działań organów administracji publicznej, które podlegają zaskarżeniu w postępowaniu prowadzonym przed tymi sądami (art. 184 Konstytucji). Zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają decyzje ostateczne, a zatem skuteczne i wykonalne. Decyzje, które zostały wzruszone przez sąd administracyjny są niewątpliwie wadliwe, a w art. 417¹ § 2 k.c. ustawodawca nie uzależnił odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę nimi spowodowaną od tego, że o tej ich wadliwości orzeczone zostało na drodze administracyjnej i tylko z wybranych, kwalifikowanych przyczyn. W tej sytuacji wyrok sądu administracyjnego uchylający decyzję administracyjną musi być postrzegany jako prejudykat potwierdzający jej bezprawność na potrzeby postępowania odszkodowawczego. W wyroku z 4 października 2007 r., V CSK 251/01 (nie publ.) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że związanie innych sądów wyrokiem sądu administracyjnego wyłącza możliwość ustalania w procesie o odszkodowanie, że uchylenie decyzji administracyjnej nastąpiło z błahych przyczyn, a konkretna decyzja, mimo jej uchylenia, nie była „niezgodna z prawem”.

W świetle powyższego, za usprawiedliwione należy uznać zarzuty skarżącego odnoszące się do naruszenia przez Sąd Apelacyjny prawa materialnego, to jest art. 417¹ § 2 k.c. i art. 287 p.s.a.

3. Skoro niezasadne okazało się stanowisko Sądu Apelacyjnego co do samej zasady, na której powód oparł dochodzone roszczenie, to Sąd ten musi odnieść się do zarzutów naruszenia prawa procesowego zgłoszonych przez powoda w apelacji od wyroku Sądu Okręgowego oraz ocenić pozostałe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanych za szkodę, której powód miał doznać w związku z wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej.

W orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości okoliczność, że także na gruncie art. 417¹ § 2 k.c. dysponowanie przez poszkodowanego orzeczeniem wstępnym w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. nie przesądza jeszcze automatycznie o powodzeniu powództwa odszkodowawczego, ponieważ konieczne jest jeszcze wykazanie przez powoda pozostałych przesłanek deliktowej odpowiedzialności

odszkodowawczej, a mianowicie tego, że dochodzący roszczeń poniósł określonego rodzaju szkodę i że jej wystąpienie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze zdarzeniem sprawczym. Te przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej muszą być rozważone przez Sąd Apelacyjny, skoro nietrafna okazała się jego ocena samej zasady odpowiedzialności mającej zastosowanie w niniejszej sprawie.

Odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, w tym i przez wykonywanie władzy publicznej, może ponieść tylko osoba wyposażona w zdolność prawną, nie zaś organ administracji publicznej, gdyż tylko takiemu podmiotowi przysługują prawa majątkowe mogące posłużyć do zaspokojenia wierzyciela. Odpowiedzialność za szkodę także tę wyrządzoną przez wykonywanie władzy publicznej należy zatem wiązać z osobami prawnymi, w strukturze których działają organy wyposażone w kompetencje publicznoprawne, w tym i kompetencje do wydawania aktów administracyjnych. Powód w niniejszej sprawie wskazał w pierwszej kolejności na Miasto G., jako osobę prawną strukturze której ulokowany jest Prezydent Miasta G. jako organ administracji publicznej, który w pierwszej instancji był właściwy w sprawie o zatwierdzenie projektu i wydanie pozwolenia na budowę. Następnie powód wskazał na Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezydenta Miasta G., jako osobę ponoszącą wobec niego odpowiedzialność odszkodowawczą. Sąd Okręgowy z urzędu określił *statio fisci* pozwanego Skarbu Państwa w niniejszej sprawie i przyjął, że jest nim Wojewoda (...), gdyż ten organ był organem drugiej instancji właściwym w sprawie. Odpowiedź na pytanie, której ze wskazanych wyżej osób prawnych należy przypisać ewentualną odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę wyrządzoną przez wydanie decyzji administracyjnej zatwierdzającej projekt budowlany i orzekającej o pozwoleniu na budowę zależy od tego, jak opisze się zakres jej zadań w postępowaniu administracyjnym prowadzącym do wydania decyzji, w związku z którą pozostaje rozważana odpowiedzialność. W niniejszej sprawie Sądy meriti nie przeanalizowały okoliczności rozstrzygających o tym, któremu z organów zaangażowanych w postępowanie administracyjne toczące się w dwóch instancjach należy przypisać odpowiedzialność za ostateczny wynik tego postępowania.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

jw

R. G.