

Sygn. akt: I C 366/19

WYROK WSTĘPNY W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 września 2020 r.

Sąd Okręgowy w Olsztynie I Wydział Cywilny

w składzie następującym: Przewodniczący sędzia Juliusz Ciejek

Protokolant: sekr. sądowy Anna Kosowska

po rozpoznaniu w dniu 8 września 2020 r. w Olsztynie

na rozprawie

sprawy z powództwa **J. T.**

przeciwko **Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Starostę (...) i Wojewodę (...) - (...) w O., Powiatowi (...) i Gminie M. M.**

o zapłatę

ustala odpowiedzialność pozwanych Skarbu Państwa reprezentowanego przez Wojewodę (...) - (...) w O., Powiatu (...) i Gminy M. M. co do zasady.

Sygn. akt I C 366/19

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 26 czerwca 2019 r. powód J. T. wniósł o zasądzenie od pozwanych: Skarbu Państwa – Starosty Powiatowego w M. i Gminy M. M. kwoty 1.000.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia wniesienia powództwa do dnia zapłaty z tym zastrzeżeniem, że zaspokojenie roszczenia przez jednego z pozwanych zwalnia drugiego z obowiązku zapłaty do wysokości zaspokojonego roszczenia (in solidum). Nadto wniósł o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.

Uzasadniając swoje żądanie wskazał, że w dniu 24 kwietnia 2015 r. nabył od Gminy M. M. nieruchomość na cele inwestycji budowlanej zgodnie z warunkami obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. W dniu 18 sierpnia 2016 r. otrzymał pozwolenie na budowę i w IV kwartale 2016 r. przystąpił do realizacji projektu budowlanego. Prace budowlane prowadzone były do II kwartału 2017 r. Z uwagi na stwierdzenie nieważności uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. wyrokiem z 4 lipca 2017 r. uchylił decyzję o pozwoleniu na budowę wydaną w sprawie powoda. Do tego czasu powód zrealizował prace, których koszt oszacował na co najmniej pięć milionów złotych. Wskazał, że do szkody rzeczywistej należy zaliczyć: koszt prac niezbędnych i koniecznych do zabezpieczenia budowy (791.694,52 zł), koszt różnicy wzrostu cen materiałów budowlanych (1.531.304,20 zł), koszt obsługi kredytu w rachunku bieżącym (223.555,54 zł), koszty związane z rozwiązaniem umów rezerwacyjnych.

W związku z powyższym powód domaga się odszkodowania na podstawie art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Zgłoszone roszczenie o zapłatę kwoty jednego miliona złotych jest roszczeniem częściowym (vide pozew k. 4-8v).

Pozwany Skarb Państwa – Starosta (...) – w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu odpowiedzi podniósł, że kwestionuje powództwo zarówno co do zasady, jak i wysokości. Zarzucił brak legitymacji biernej Skarbu Państwa. Nadto wskazał, że mimo uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę postępowanie nie zostało umorzone i jest w toku, co wyklucza odpowiedzialność na podstawie art. 417¹§ 2 k.c. Zarzucił również, że powód nie wykazał szkody oraz związku przyczynowego między szkodą a decyzją administracyjną (vide k. 116-123).

Pozwana Gmina M. M. w odpowiedzi na pozew wniosła o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych lub spisu kosztów, o ile zostanie przedłożony. Nadto wniosła o zawiadomienie o toczącym się postępowaniu (...) Sp. z o.o. z siedzibą w O.

W uzasadnieniu odpowiedzi podniosła, że powództwo winno być oddalone jako przedwczesne. Wskazała, że powód dysponuje wydanym w 2018 r. pozwoleniem na wznowienie zatrzymanych prac budowlanych. Nadto podnosiła, że w sytuacji sprzeczności ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego z wymaganiami ustawowymi, jako wiążące organy powinny przyjąć wymagania ustawowe jako zawarte w akcie wyższej rangi. Wniosła o wezwanie do sprawy w charakterze pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...) (...) albowiem na skutek wadliwej decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy decyzję Starosty doprowadzono do rozpoczęcia prac przez powoda. Pozwana zarzuciła również, że powód nie wykazał szkody oraz związku przyczynowego między szkodą a decyzją administracyjną (vide k. 128-135).

Pismem z dnia 11 listopada 2019 r. powód zmodyfikował oznaczenie strony pozwanej Skarbu Państwa w ten sposób, że jako statio fisci wskazał Starostę Powiatowego w M. oraz Wojewodę (...) (...) (vide k. 160-162).

Pismem z dnia 26 listopada 2019 r. powód wniósł o wezwanie do udziału w sprawie w charakterze pozwanego Powiatu (...) (vide k. 232-234v).

Postanowieniem z dnia 18 grudnia 2019 r. Sąd Okręgowy wezwał do udziału w sprawie w charakterze pozwanego Powiat (...) oraz ustalił, że reprezentantem Skarbu Państwa w sprawie są Starosta Powiatowy w M. oraz Wojewoda (...) (...) (vide k. 246).

Pozwany Powiat (...) w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu odpowiedzi zarzucił brak legitymacji biernej z uwagi na to, że decyzja w której powód upatruje źródło doznanej szkody wydana została przez Starostę (...), działającego jako organ administracji pierwszej instancji. Wskazał, że starosta nie jest organem jednostki samorządu terytorialnego. Zarzucił nadto, że powód nie wykazał przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej ani nie udowodnił wysokości szkody (vide k. 268-273).

Pismem z dnia 26 lutego 2020 r. zawiadomiono (...) Sp. z o.o. z siedzibą w O. o toczącym się postępowaniu i możliwości wstąpienia do sprawy w charakterze interwenienta ubocznego (vide k. 298-300).

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

W dniu 24 kwietnia 2015 r. powód J. T. wraz z małżonką E. T. nabył od pozwanej Gminy M. M. niezabudowaną nieruchomość gruntową położoną w M. przy ulicy (...) o obszarze 0,2499 ha, oznaczoną numerem działki (...), dla której Sąd Rejonowy w M. prowadzi księgę wieczystą nr KW (...).

Na sprzedaż ww. nieruchomości przeprowadzony został przetarg ustny nieograniczony w dniu 26 marca 2015 r.

Nabycie nieruchomości nastąpiło na potrzeby prowadzonej przez J. T. działalności gospodarczej pod nazwą J. T. (...) Przedsiębiorstwo Budowlane z siedzibą w M..

(dowód: umowa sprzedaży k. 12-16, informacja o przetargu k. 17-17v)

Przedmiotowa nieruchomość w dacie jej nabycia przez powoda od pozwanej Gminy uwzględniona była w planie zagospodarowania przestrzennego miasta M. i oznaczona symbolem 1 (...) tj. tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług nieuciążliwych.

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu śródmieścia w M. sporządziła (...) Sp. z o.o. z siedzibą w O..

(dowód: umowa sprzedaży k. 12-16, uchwała nr (...)k. 18-20v, umowa z 18.12.2012 r. k. 137-142)

Autorzy projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zdefiniowali w nim pojęcie „intensywności zabudowy” jako wartość wyrażoną wskaźnikiem powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni nieruchomości, do której inwestor ma tytuł prawny, na terenie o danym przeznaczeniu.

Z kolei pojęcie „powierzchnia całkowita zabudowy” zdefiniowane zostało w projekcie jako suma powierzchni zabudowy wszystkich budynków zlokalizowanych na nieruchomości, do której inwestor ma tytuł prawny, na terenie o danym przeznaczeniu.

Intencją autorów projektu przy formułowaniu ww. definicji było zapewnienie przejrzystości i spójności oraz wyeliminowanie wątpliwości co do interpretacji zawartych w nim pojęć.

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu śródmieścia w M. zawierający wskazane wyżej definicje został uchwalony w dniu 22 grudnia 2014 r. przez Radę Miejską w M..

(dowody: pismo projektanta k. 143-143v, uchwała nr(...)k. 18-20v)

W dniu 29 grudnia 2014 r. Gmina M. M. przedłożyła Wojewodzie (...) - (...) uchwałę nr (...)w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z całą dokumentacją.

Wojewoda nie zakwestionował przedmiotowej uchwały w zakresie jej zgodności z przepisami prawa w trybie nadzoru w terminie 30 dni.

(dowód: treść skargi Wojewody do WSA w O. k. 151-152v).

W oparciu o treść uchwały nr (...)Gminy M. M. powód sporządził projekt budowlany i wystąpił z wnioskiem o pozwolenie na budowę wielorodzinnego budynku mieszkalnego przekładając stosowną dokumentację.

Decyzją z dnia 18 sierpnia 2016 r. Starosta (...) zatwierdził projekt budowlany i udzielił powodowi pozwolenia na budowę wielorodzinnego budynku mieszkalnego z dwupoziomowym garażem podziemnym wraz z przyłączami: wodociągowym, kanalizacji sanitarnej, kanalizacji deszczowej, elektroenergetycznym zalicznikowym oraz budowę zjazdu indywidualnego i budowę chodnika z trzema miejscami parkingowymi.

Od powyższej decyzji odwołanie złożyli S. B. i M. B..

Decyzją z dnia 11 października 2016 r. Wojewoda (...) - (...) utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

Na skutek skargi wywiezionej przez S. B. i M. B. wyrokiem z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie (...) SA/O. (...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. uchylił decyzję Wojewody (...) - (...) oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Starosty (...) w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia powodowi pozwolenia na budowę.

W uzasadnieniu wyroku wskazał, że w § 3 ust. 1 pkt 4 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 22 grudnia 2014 r. Rada Miejska w M. przedstawiła definicję pojęcia „intensywność zabudowy” odmienną od definicji zawartej w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

(dalej: u.p.z.p.). W sytuacji istnienia w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. legalnej definicji wskaźnika intensywności zabudowy niedopuszczalne było umieszczenie nowej definicji tego pojęcia w akcie prawa miejscowego. Podobnie w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały Rada Miasta zmodyfikowała ustawowe pojęcie intensywności zabudowy. W związku z niezgodnością zatwierdzonego projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. uchylił obie decyzje.

Wyrokiem z dnia 16 marca 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi kasacyjne E. T. i powoda J. T. na powyższe rozstrzygnięcie.

(dowód: wyrok (...) SA/O. (...) WSA w O. z 4 lipca 2017 r. wraz z uzasadnieniem k. 21-29, wyrok (...) (...) NSA z 16 marca 2018 r. z uzasadnieniem k. 30-38)

Wojewoda (...) - (...) wystąpił w dniu 6 grudnia 2016 r. ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 4 i 5 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w M. z dnia 22 grudnia 2014 r.

Wyrokiem z dnia 9 lutego 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. w sprawie o sygn. (...) stwierdził nieważność § 3 ust. 1 pkt 4 i 5 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w M. z dnia 22 grudnia 2014 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

(dowód: treść skargi Wojewody do WSA w O.k. 151-152v, orzeczenie WSA opubl.: (...))

Powód celem pozyskania środków finansowych na realizację inwestycji zawarł z Bankiem Spółdzielczym w O. umowę o kredyt obrotowy i z tego tytułu w okresie od 22 lutego 2017 r. do 19 września 2019 r. poniósł koszt w wysokości 252.144,11 zł.

(dowód: zaświadczenie k. 39, umowa o kredyt obrotowy k. 163-166, zaświadczenie k. 167).

Powód po uzyskaniu decyzji administracyjnej z dnia 18 sierpnia 2016 r. w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę przystąpił do realizacji inwestycji. Rozpoczęto prace wykopowe. Powód zamieścił ogłoszenia o sprzedaży mieszkań w budynku, który miał powstać, następnie z zainteresowanymi osobami zawierany były umowy przedwstępne, rezerwacyjne i deweloperskie. Umowy rezerwacyjne wiązały się z przyjęciem zaliczek. Łącznie powód zawarł około 35-39 umów. Prac zaprzestano 4 lipca 2017 r. tj. z dniem uchylenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. decyzji o pozwoleniu na budowę. W związku z ww. wyrokiem wszystkie umowy z potencjalnymi nabywcami lokali zostały natychmiast rozwiązane. Powód na żądanie swoich kontrahentów wypłacał im otrzymane wcześniej środki pieniężne wraz z odsetkami oraz kosztami zaciągniętych przez nich kredytów. Niektórzy z klientów powoda sprzedali wcześniej swoje mieszkania, by zainwestować pieniądze w lokale oferowane przez powoda. Powód poniósł koszty związane z zawarciem umów, od których później odstąpiono (koszty aktów notarialnych). Ostatecznie postępowanie w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia powodowi pozwolenia na budowę zostało umorzone. W związku z powyższym powód wystąpił z nowym wnioskiem o pozwolenie na budowę, które uzyskał w lutym 2019 r. Budowę wznowiono dopiero w październiku 2019 r. po wyczerpaniu procedury skargowej. Obecnie powód zakończył inwestycję. 11 sierpnia 2020 r. otrzymał decyzję o możliwości użytkowania budynku. Powód sprzedał lokale w budynku za ceny niższe, niż ceny jakie uzgodnione były przy zawieraniu umów po wydaniu decyzji ostatecznej o pozwoleniu na budowę w 2017 r. Klienci powoda utracili do niego zaufanie w związku z sytuacją, jaka wydarzyła się na skutek uchylenia pierwszej decyzji o pozwoleniu na budowę przez sąd.

(dowód: zeznania świadka A. S. k. 341v-342, zeznania świadka A. D. k. 343-343v, umowa o kredyt k. 163-166, zaświadczenie k. 167, faktury k. 168-186, noty księgowe k. 187-188, korekty faktur k. 188-189, noty k. 190-191, kosztorys k. 192-196, prospekt k. 197-204).

Sąd zważył, co następuje:

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie przedłożonych do akt sprawy dokumentów, przy czym spór pomiędzy stronami w pierwszej kolejności skoncentrował się wokół kwestii związanych z legitymacją procesową po stronie pozwanych i następnie ich odpowiedzialności co do zasady.

Przesądzenie tej kwestii jest w ocenie Sądu Okręgowego istotne na obecnym etapie postępowania zważywszy, że w sprawie pozwane zostały aż cztery podmioty, a każdy z nich kwestionuje swoją odpowiedzialność. W kontekście podniesionych przez pozwanych zarzutów istotne znaczenie w sprawie ma kwestia legitymacji procesowej biernej, bowiem jedynie pozytywny wynik w tym względzie warunkuje dalszą analizę pod kątem merytorycznym. Z tych względów Sąd Okręgowy ograniczył na obecnym etapie procedowanie wydając orzeczenie wstępne w zakresie odpowiedzialności pozwanych co do zasady.

Kwestia legitymacji biernej pozwanych: Skarbu Państwa – Starosty Powiatowego w M. – oraz Powiatu (...)

Odpowiedzialność Skarbu Państwa – Starosty Powiatowego w M. oraz Powiatu (...) powód wywodzi z wydanej w dniu 18 sierpnia 2016 r. decyzji administracyjnej nr (...) /M. w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego oraz udzielenia powodowi pozwolenia na budowę. Przedmiotowa decyzja została uchylona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O.. Jako szkodę powód wskazuje na poniesione przez niego koszty na realizację inwestycji w oparciu o treść ww. decyzji. Z kolei jako podstawę prawną dochodzonego żądania powód wskazuje na przepisy art. 417¹ § 1 i 2 k.c. regulujące zasady odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

W ocenie Sądu Okręgowego Skarb Państwa - Starosta Powiatowy w M. - nie jest legitymowany biernie w niniejszym postępowaniu. Przyjęcie jego legitymacji biernej musiałoby wynikać z ustalenia, że działania starosty, z których powód wywodzi przyczynę powstania szkody, były podejmowane w ramach realizacji zadań z zakresu administracji rządowej. W ocenie Sądu brak jest jednak ku temu jakichkolwiek argumentów prawnych.

Zgodnie z treścią art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Z kolei zgodnie z ust. 2 i 3 ww. przepisu jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, przy czym tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych określa każdorazowo ustawa.

Na gruncie przepisów regulujących zadania powiatu jako samorządu terytorialnego, art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. jedn. Dz. U. z 2020 poz. 920,) stanowi zasadę, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania te precyzuje art. 4 wymienionej ustawy, z czego w pkt 11 jego ust. 1 wskazując na te o charakterze ponadgminnym - administracja architektoniczno-budowlana. Nadto oprócz enumeratywnie wymienionych innych zadań, ust. 4 wymienionego przepisu wprost wskazuje, że ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Z kolei art. 5 ust. 1 ww. ustawy przewiduje przy tym możliwość zawierania przez powiat z organami administracji rządowej porozumień w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej.

W świetle art. 80 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. jedn. Dz. U. z 2020 poz. 1333, dalej: Prawo budowlane) zadania administracji architektoniczno-budowlanej, jako organ wykonuje m.in. starosta. Zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy do podstawowych obowiązków starosty należy wydawanie decyzji administracyjnych. Z kolei zgodnie z art. 82 ust. 2 organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji co do zasady jest starosta.

Decyzja o pozwoleniu na budowę wydane przez starostę objęta jest zadaniem własnym powiatu. Spór w zakresie tego, czy wydanie decyzji administracyjnej o udzieleniu pozwolenia na budowę stanowi realizację zadań własnych

powiatów czy zadań z zakresu administracji rządowej rozstrzygnął Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 28 listopada 2019 r. sygn. (...). Wskazał, że za szkodę spowodowaną wydaniem przez starostę wadliwej decyzji administracyjnej w ramach administracji architektoniczno-budowlanej (art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym) odpowiada powiat (art. 417¹ § 2 k.c.). W uzasadnieniu swojego stanowiska wyjaśnił, że w nauce prawa podkreśla się, że użyte w przepisie art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym sformułowanie „Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” oznacza, że powiat w swej działalności jest samodzielny i ponosi odpowiedzialność za skutki czynności lub bezczynności swych organów. Konkretna postać odpowiedzialności powiatu, jego organów czy funkcjonariuszy określana jest w przepisach szczegółowych. Omawiany przepis nie może być zatem uznany za samodzielną podstawę do odpowiedzialności administracyjnej i odszkodowawczej. Jest to raczej generalna deklaracja ustawodawcy i zasada porządku prawnego, że powiat nie jest biernym przekąźnikiem rozstrzygnięć podejmowanych przez inne organy publiczne. Jest samodzielnym decydem i z tego powodu musi liczyć się z poniesieniem odpowiedzialności za podjęte rozstrzygnięcia. Sąd Najwyższy stwierdził, że co do zasady, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej, w której zawiera się między innymi wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wskazał, że starosta wydając decyzję o pozwoleniu na budowę, czyni to w imieniu własnym powiatu i na jego odpowiedzialność. Powyższej tezy nie podważa okoliczność, że wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty, co mogłoby sugerować ewentualną odpowiedzialność Skarbu Państwa. Otóż, po pierwsze, art. 38 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że od decyzji m.in. starosty służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Należy przyjąć, że art. 82 ust. 3 prawa budowlanego stanowi taką szczególną regulację, która w żadnej mierze nie wpływa na normę wynikającą z art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Po drugie, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Z przepisu tego wynikają dwa wnioski:

a) powiat wykonuje zadania publiczne,

b) powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym. Pierwszy wniosek wskazuje na podmiotowy zakres zadań powiatu. Zadania publiczne bowiem, to każde działania administracji, które realizuje ona na podstawie ustaw i wobec wszelkich podmiotów prawa. Z kolei, pojęcie - zadania o charakterze ponadgminnym, wskazuje na zakres wykraczający poza strukturę administracji samorządowej. Tym niemniej, pomimo tak zakreślonego szeroko zakresu podmiotowo- przedmiotowego, dalej są to zadania własne powiatu, wykonywane na własną jego odpowiedzialność.

Podobne rozwiązanie tej kwestii zostało przedstawione także w innym orzeczeniu Sądu Najwyższego, w którym uznał, że za szkodę spowodowaną wydaniem przez starostę wadliwej decyzji administracyjnej w ramach administracji architektoniczno-budowlanej odpowiada powiat (art. 417¹ § 2 k.c.) – vide wyrok Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2015 r., (...).

Podobne stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w K.w wyroku z dnia 15 maja 2014 r. sygn. (...)wskazując, że starosta, wykonując zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej, wykonuje zadania własne powiatu. Do zadań własnych powiatu należą funkcje administracyjno-prawne wykonywane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, nie wchodzi natomiast w zakres tych zadań funkcje inspekcyjno-kontrolne nadzoru budowlanego, gdyż powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego są samodzielnymi organami administracji rządowej.

Podsumowując, w ocenie Sądu Okręgowego zważywszy na zaprezentowane wyżej stanowisko orzecznictwa, brak legitymacji biernej po stronie Skarbu Państwa – Starosty Powiatowego w M. – wyklucza możliwość uwzględnienia zgłoszonego przeciwko niemu roszczenia. Z tego względu w stosunku do tego pozwanego Sąd Okręgowy nie przyjął jego odpowiedzialności co do zasady.

Odmienne stanowisko w zakresie legitymacji biernej Sąd Okręgowy przyjął w stosunku do pozwanego Powiatu (...) uznając, że co do zasady odpowiada on na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. za szkodę wyrządzoną powodowi. Źródłem tej odpowiedzialności jest wydana w dniu 18 sierpnia 2016 r. decyzja w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

Zgodnie z art. 417⁽¹⁾ § 2 k.p.c. jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Odpowiedzialność odszkodowawcza może powstać dopiero wówczas, gdy podmiot zainteresowany uzyskaniem kompensacji wyczerpał tok instancji, a nadto uzyskał prejudykat stwierdzający wydanie ostatecznej decyzji lub prawomocnego orzeczenia z naruszeniem prawa. Podnieść należy, że postępowanie przed sądami administracyjnymi, a precyzyjniej rzecz ujmując, przed WSA, może być traktowane jako właściwe postępowanie umożliwiające uzyskanie prejudykatu stwierdzającego niezgodność ostatecznej decyzji z prawem (vide komentarz do art. 417⁽¹⁾ k.c. T. I red. Pietrzykowski 2020, wyd. 10/Banaszczyk, opubl. Legalis). Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. W wyroku z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie (...)Sąd Apelacyjny w W. wskazał, że prejudykat w rozumieniu art. 417⁽¹⁾ § 2 k.p.c. stanowi wyrok sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na podstawie określonej w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2018 poz. 1302 ze zm., dalej: p.p.s.a.). W uzasadnieniu wskazał, że nie wynika z żadnego przepisu, aby możliwość uznania za niezgodną z prawem w rozumieniu art. 417⁽¹⁾ § 2 k.c. została ograniczona tylko takiej decyzji administracyjnej, w stosunku do której zachodziłaby jedna z przyczyn kwalifikowanych naruszeń prawa, określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej, stwierdzenie wydania jej z naruszeniem prawa lub uzasadniających wznowienie postępowania zakończonych taką decyzją. Z art. 145 k.p.a. wynika, że przyczyną uzasadniającą uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na decyzję są wszystkie przesłanki określone w Kodeksie postępowania administracyjnego, które skutkują stwierdzeniem nieważności decyzji, stwierdzeniem wydania jej z naruszeniem prawa lub wznowieniem postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b, pkt 2 i 3), a ponadto dodatkowe przyczyny określone w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2015 r., (...)).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że decyzja, którą należy uznać za niezgodną z prawem i stanowiącą źródło szkody powoda to decyzja o pozwoleniu na budowę wydana w dniu 18 sierpnia 2016 r. przez Starostę działającego w imieniu pozwanego Powiatu (...), następnie utrzymana w mocy przez organ drugiej instancji. Obie ww. decyzje zostały uchylone prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. z dnia 4 lipca 2018 r. Powodem uchylenia była sprzeczność decyzji z prawem, a mianowicie naruszenie przepisu art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, że organy administracji architektoniczno-budowlanej obu instancji nie zbadaly zgodności inwestycji powoda z ustaleniami obowiązującego na tym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod kątem przepisów ogólnych, definiujących wskaźniki powierzchni zabudowy, powierzchni całkowitej zabudowy i intensywności zabudowy. Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza:

1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z:

a) ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu,

b) wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,

c) ustaleniami uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej;

2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (...).

Przepisy techniczno-budowlane, o których mowa wyżej, to w szczególności przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz przepisy rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Przepisy ww. ustawy wskazują, co winien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym m.in. definiują pojęcie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Rada Miejska w M. sformułowała w miejscowym planie zagospodarowania odmienne od ustawowych definicje pojęć: intensywność zabudowy i powierzchnia całkowita zabudowy. W § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały Rada Miejska zdefiniowała pojęcie „intensywności zabudowy” jako wartość wyrażoną wskaźnikiem powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni nieruchomości, do której inwestor ma tytuł prawny, na terenie o danym przeznaczeniu. Tymczasem zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. (...) wprowadzając powyższy zapis § 3 ust. 1 pkt 4, dokonała zatem modyfikacji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podobnie w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, (...) zdefiniowała pojęcie „powierzchnia całkowita zabudowy”, przyjmując, że jest to suma powierzchni zabudowy wszystkich budynków zlokalizowanych na nieruchomości, do której inwestor ma tytuł prawny, na terenie o danym przeznaczeniu. Tymczasem powierzchnia zabudowy i powierzchnia całkowita zabudowy stanowią dwa odrębne parametry zabudowy: powierzchnia zabudowy, to co do zasady powierzchnia liczona po obrysie zewnętrznym ścian kondygnacji nadziemnej budynku, zaś powierzchnia całkowita zabudowy (budynek), to suma powierzchni wszystkich kondygnacji. Według wyżej powołanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym intensywność zabudowy określa się jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy, czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki budowlanej. Rada Miejska natomiast, wprowadzając definicję powierzchni całkowitej zabudowy w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, w sposób odmienny – niż w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy – zmodyfikowała pojęcie intensywności zabudowy.

Przepisy rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego w § 8 wskazując, co powinna zawierać część opisowa projektu zagospodarowania działki lub terenu. Do takich elementów należy m.in. zestawienie powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki budowlanej lub terenu, w tym powierzchnia zabudowy projektowanych i istniejących budynków budowlanych, określona zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych. Pojęcie Polskiej Normy definiuje ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (t. j. Dz. U. z 2015 poz. 1483) wskazując, że jest to norma krajowa, przyjęta w drodze konsensusu i zatwierdzona przez krajową jednostkę normalizacyjną, powszechnie dostępną, oznaczoną – na zasadzie wyłączności – symbolem PN (art. 5 ust. 1 ww. ustawy).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. uchylając decyzję o pozwoleniu na budowę wskazał, że wskazana wyżej definicja pojęcia „powierzchnia zabudowy” jest odmienna od definicji „powierzchni całkowitej zabudowy”, co wynika z treści Polskiej Normy (...). Według tej normy „powierzchnia zabudowy” to powierzchnia terenu zajęta przez budynek w stanie wykończonym (pkt 5.1.2.1. normy) i jest ona wyznaczana przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchnię terenu (pkt 5.1.2.2. normy). Natomiast powierzchnia całkowita budynku jest sumą powierzchni całkowitych wszystkich kondygnacji budynku. Przy przyjęciu prawidłowych definicji pojęć „intensywność zabudowy” i „powierzchnia całkowita zabudowy”, wynikającej z treści ww. aktów prawnych, obliczony w ten sposób

wskaźnik intensywności zabudowy w projekcie budowlanym powoda był niezgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Starosta (...) jako organ pierwszej instancji związany był treścią aktu prawa miejscowego, jakim była uchwała Rady Miejskiej w M. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pozwany nie był władny do uznania, że akt ten zawiera zapisy niezgodne z prawem w zakresie wskazanych wyżej definicji. Niemniej jednak Starosta jako organ zobowiązany był zbadać, czy przedłożony przez powoda projekt budowlany zgodny jest nie tylko z ustaleniami planu miejscowego, ale także z innymi przepisami, w tym uwzględnić wymagania zawarte w § 8 ust. 2 pkt 4 i 9 powołanego wyżej rozporządzenia, Polskiej Normy (...) oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W sytuacji sprzeczności ustaleń planu i wymagań ustawowych jako wiążące organy powinny przyjąć zawarte w akcie wyższej rangi wymagania ustawowe. Takie stanowisko podtrzymał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 marca 2018 r. w sprawie (...) rozpoznając skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji.

W ocenie Sądu Okręgowego wydanie przez Starostę (...) wadliwej decyzji, która następnie uzyskała status ostatecznej, skutkowało doprowadzeniem powoda do szkody. Powód dysponując ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę w czwartym kwartale 2016 r. przystąpił do budowy budynku wielorodzinnego, a także zawierał umowy z nabywcami przyszłych lokali, które miał powstać w ramach realizacji inwestycji. Z powyższych względów w ocenie Sądu Okręgowego roszczenie powoda w stosunku do pozwanego Powiatu (...) jest właściwie skierowane. Posiada on legitymację bierną w procesie o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją o pozwoleniu na budowę.

Kwestia odpowiedzialności pozwanej Gminy M. M.

Odpowiedzialność Gminy M. M. powód wywodził z faktu uchwalenia przez pozwanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu śródmieścia w M. zawierającego wadliwe przedstawienie definicji „intensywność zabudowy” i „powierzchnia całkowita zabudowy”.

Z uwagi na powyższe wadliwe definicje wyrokiem z dnia 9 lutego 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. w sprawie o sygn. (...) stwierdził nieważność § 3 ust. 1 pkt 4 i 5 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w M. z dnia 22 grudnia 2014 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Zgodnie z treścią art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą ((...) § 1 k.c.).

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że aktem normatywnym jest akt o charakterze ogólnym, generalno-abstrakcyjnym, zawierający normy prawne powszechnie obowiązujące (vide komentarz do art. 417¹ KC T. I red. Pietrzykowski 2020, wyd. 10/Banaszczyk, opubl. Legalis). Akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy należą do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania tych organów (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 poz. 713, dalej: u.s.g.) na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 u.s.g.).

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy) jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ww. ustawy).

Plan miejscowy uchwała rada gminy. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały (art. 20 ust. 1 ww. ustawy). Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa (art. 29 ust. 1 ww. ustawy).

W świetle powyższych okoliczności wskazać należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przez pozwaną Gminę M. M. stanowi akt normatywny w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. Z treści tego przepisu wynika, że naprawienia szkody wyrządzonej przez jego wydanie można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Dla powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego konieczne staje się zatem uzyskanie stosownego prejudykatu, stwierdzającego niezgodność z prawem działania lub zaniechania w zakresie tych przejawów wykonywania władzy publicznej. Przez niezgodność z prawem aktu normatywnego należy rozumieć jego niezgodność z normą hierarchicznie wyższą według konstytucyjnego katalogu źródeł prawa (Z. R., Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego, (...), s. 15).

Zgodnie z treścią art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Pod pojęciem „uchwał organów samorządu terytorialnego” mieszczą się m.in. uchwały będące aktami prawa miejscowego, tj. aktami normatywnymi, zawierającymi normy prawa powszechnie obowiązującego (art. 94 Konstytucji RP).

W doktrynie wskazuje się, że w przypadku, gdy jednostka, korzystając z prawa do zaskarżenia aktu prawa miejscowego, uzyska orzeczenie uwzględniające jej racje, powinna dysponować środkami pozwalającymi na odwrócenie skutków prawnych wywołanych przez nielegalny akt. Jest to implikacja prawa do wykonania wyroku sądu administracyjnego (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Samo orzeczenie o nielegalności aktu nie musi bowiem, z punktu widzenia jednostki, prowadzić do „uzdrowienia” jej sytuacji prawnej. Wyrok sądu powinien więc umożliwiać wzruszenie rozstrzygnięcia indywidualnego podjętego na podstawie nielegalnego aktu (vide art. 147 § 2 p.p.s.a.). Wyrok taki uzasadnia również przyznanie odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, stosownie do art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i implementujących ten przepis regulacji ustawowych (vide L. Bosek, Konstytucyjna formuła odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej, w: System PrAdm, t. 2, s. 539).

Należy zatem przyjąć, że wyrok sądu administracyjnego stwierdzający niezgodność wydanego aktu normatywnego z ustawą – w tym wypadku aktu prawa miejscowego - stanowi preiudykum o którym mowa art. 417⁽¹⁾ § 1 k.c. Prawomocnym wyrokiem z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie o sygn. (...)Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. stwierdził nieważność § 3 ust. 1 pkt 4 i 5 uchwały Nr (...)Rady Miejskiej w M. z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu śródmieścia w M. jako obszaru koncentracji usług ogólnomiejskich (vide (...) W uzasadnieniu wskazał, że w § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały zdefiniowano pojęcie „intensywności zabudowy”, rozumianą jako wartość wyrażoną wskaźnikiem powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni nieruchomości, do której inwestor ma tytuł prawny, na terenie o danym przeznaczeniu. Tymczasem zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. (...) wprowadzając powyższy zapis § 3 ust. 1 pkt 4, dokonała zatem

modyfikacji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto WSA podkreślił, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym niedopuszczalnym było definiowanie intensywności zabudowy przez organ stanowiący gminy. Było to możliwe do dnia 21 października 2010 r., kiedy to w art. 15 ust. 2 pkt 6 wyżej powołanej ustawy, nie definiowano pojęcia wskaźnika intensywności zabudowy, a stanowiono jedynie, że w planie określa się obowiązkowo „parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy”. Ponadto w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, (...) zdefiniowała pojęcie „powierzchnia całkowita zabudowy”, przyjmując, że jest to suma powierzchni zabudowy wszystkich budynków zlokalizowanych na nieruchomości, do której inwestor ma tytuł prawny, na terenie o danym przeznaczeniu. Tymczasem powierzchnia zabudowy i powierzchnia całkowita zabudowy stanowią dwa odrębne parametry zabudowy: powierzchnia zabudowy, to co do zasady powierzchnia liczona po obrysie zewnętrznym ścian kondygnacji nadziemnej budynku, zaś powierzchnia całkowita zabudowy (budynku), to suma powierzchni wszystkich kondygnacji. Według wyżej powołanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy intensywność zabudowy określa się jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy, czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki budowlanej. Rada Miejska natomiast, wprowadzając definicję powierzchni całkowitej zabudowy w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, w sposób odmienny – niż w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, zmodyfikowała pojęcie intensywności zabudowy. Rada Miejska definiując w uchwale pojęcie intensywności zabudowy w pkt 4 § 3 ust. 1, odnosi się do powierzchni nieruchomości, a nie jak to czyni ustawodawca ww. przepisie art. 15 ust. 2 pkt 6 do powierzchni działki budowlanej. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 12 ww. ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o „działce budowlanej”, należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Stosownie zaś do przepisu art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego, nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Faktycznie zatem nie zawsze pojęcie działki budowlanej, w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest tożsame z pojęciem nieruchomości. Posługiwanie się zaś różnymi pojęciami, które w języku potocznym mogą mieć to samo znaczenie, w przypadku stosowania konkretnych aktów prawnych, może budzić uzasadnione wątpliwości interpretacyjne. Nadto WSA nadmienił, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 kwietnia 2010 r. (sygn. akt (...), LEX nr 597353) wskazał, że zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do powołanego rozporządzenia w uchwale rady gminy nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Ponadto sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W ocenie Sądu Okręgowego pozwana Gmina M. M. ponosi odpowiedzialność co do zasady na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną powodowi przez niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Pozwana bowiem oprowadziła do sytuacji, w której sporządzony w oparciu o treść tego aktu prawa projekt budowlany został uznany za wadliwy, a w konsekwencji decyzja o udzieleniu powodowi pozwolenia na budowę została uchylona. Zachodzi zatem związek przyczynowo skutkowy między działaniem pozwanej Gminy M. M., a szkodą wyrządzoną powodowi przez wydanie aktu normatywnego w postaci uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pozwala to zatem uznać legitymację bierną pozwanej w procesie o odszkodowanie za wyrządzoną szkodę z tego tytułu.

Kwestia odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody (...)- (...)

Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...)- (...) – odpowiada co do zasady za szkodę wyrządzoną powodowi przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej na podstawie dwóch tytułów.

Wojewoda (...) (...) sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z treścią art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę w przedmiocie miejscowego planu, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Wojewoda dokonuje tej oceny na zasadach określonych w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie treścią art. 85 ww. ustawy nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa (art. 86). Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia (art. 90 ust. 1). Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 (art. 91 ust. 1 ww. ustawy).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że pozwana Gmina M. M. przedłożyła Wojewodzie (...) (...) uchwałę nr (...) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z całą dokumentacją w dniu 29 grudnia 2014 r. (vide treść skargi Wojewody k. 152 v). W terminie 30 dni Wojewoda nie zakwestionował przedmiotowej uchwały w zakresie jej zgodności z przepisami prawa mimo, że zawierała zapisy które następnie zostały zakwestionowane przez sąd administracyjny jako sprzeczne z ustawą. W oparciu o treść tejże uchwały powód wystąpił z wnioskiem o pozwolenie na budowę. Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...) (...) – odpowiedzialny jest zatem za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Wojewoda jako organ nadzoru nie zakwestionował wadliwego miejscowego planu zagospodarowania mimo, że zobowiązany był do kontroli tego aktu pod kątem zgodności z przepisami prawa.

W następnej kolejności wskazać należy, że Wojewoda (...) (...) – odpowiada też co do zasady za szkodę wyrządzoną powodowi z racji wydania w dniu 11 października 2016 r. jako organ drugiej instancji decyzji w przedmiocie utrzymania w mocy wadliwej decyzji starosty o udzieleniu powodowi pozwolenia na budowę.

Zarówno decyzja Starosty (...) nr (...), jak i decyzja Wojewody (...) (...) nr (...) zostały uchylone wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. w dniu 4 lipca 2017 r. sygn. (...).

W orzeczeniu z dnia 17 lipca 2019 r. Sąd Apelacyjny w W. w sprawie (...) wskazał na solidarną odpowiedzialność obu organów postępowania administracyjnego za wydanie wadliwych decyzji. Swoje stanowisko Sąd Apelacyjny uzasadnił w następujący sposób:

„Postępowanie odwoławcze ma umożliwić stronie postępowania administracyjnego uzyskanie decyzji, którą organ II instancji skoryguje wadliwą decyzję organu I instancji i w ten sposób szkoda nie powstanie. W takim przypadku rzeczywiście działanie organu II instancji uwolni organ I instancji od odpowiedzialności, ale stanie się tak dlatego, że korygując wadliwą decyzję organu I instancji organ II instancji zapobiegnie powstaniu szkody, jaka mogłaby wystąpić, gdyby wadliwa decyzja stała się ostateczna. Jeżeli natomiast organ II instancji bezprawnie utrzyma w mocy bezprawną decyzję administracyjną organu I instancji, to nie uwalnia to od odpowiedzialność organu I instancji za własne bezprawie, lecz rodzi solidarną odpowiedzialność obu organów, każdego z nich za własną decyzję ostateczną, gdyż przyjęć trzeba, że w takim przypadku szkoda wynika z obu tych decyzji.

Przyjęta przez Sąd Najwyższy odmienna koncepcja odpowiedzialności oznaczałaby, że uczestnik postępowania administracyjnego, który zachował się poprawnie – skorzystał z prawa do odwołania od bezprawnej decyzji, aby zapobiec uzyskaniu przez nią cechy ostateczności i zapobiec szkodzie - traci prawo dochodzenia odszkodowania od organu I instancji tylko dlatego, że bezprawną decyzję wydał następnie także organ II instancji. Sąd Apelacyjny nie dostrzega dostatecznych względów prawnych do przyjęcia takiej wykładni i zaakceptowania jej daleko idących skutków. Prowadziłaby ona bowiem w zasadzie do całkowitego uwolnienia organów administracji publicznej pierwszej instancji od odpowiedzialności za jakość wydawanych decyzji administracyjnych i bezpodstawnie ograniczała poszkodowanego w prawie dochodzenia odszkodowania od jednego z podmiotów odpowiedzialnych za wyrządzoną

mu szkodę. Organ I instancji ponosiłby odpowiedzialność tylko wówczas, gdyby strona nie zaskarżyła jego wadliwej decyzji administracyjnej, która wobec tego stałaby się ostateczna z chwilą upływu terminu do jej zaskarżenia.

Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego, podobnie jak dwuinstancyjność postępowania sądowego, ma służyć stronom tego postępowania, jest ich uprawnieniem a nie obowiązkiem, prawem żądania kontroli prawidłowości orzeczenia organu pierwszej instancji przez uprawniony organ wyższej instancji. Ma zapobiegać pomyłkom i arbitralności w I instancji, służyć ochronie praw jednostki w postępowaniu przez zwiększenie szans na doprowadzenie do wydania prawidłowego rozstrzygnięcia (por. wyrok TK z 2.04.2001 r., SK 10/00, OTK 2001/3/52, a także System prawa administracyjnego, tom 10, komentarz do art. 176 Konstytucji). Nie jest natomiast celem zasady dwuinstancyjności ograniczenie uprawnień strony, która doznała szkody w wyniku wydania bezprawnych orzeczeń. Niewątpliwie zaś ograniczenie kręgu osób odpowiedzialnych do tylko niektórych sprawców szkody, a więc ograniczenie kręgu dłużników, od których poszkodowany mógłby żądać odszkodowania, stanowiłoby takie właśnie ograniczenie w stosunku do ogólnych reguł przewidzianych przepisami kodeksu cywilnego”.

Sąd Okręgowy podziela przedstawione wyżej zapatrywanie na kwestię odpowiedzialności organów obu instancji. Niezależnie zatem od odpowiedzialności Wojewody (...) - (...) jako organu nadzoru nad wadliwym aktem prawa miejscowego, także jego działanie jako organu drugiej instancji w postępowaniu o udzieleniu pozwolenia na budowę skutkuje legitymacją bierną i tego pozwanego w procesie o odszkodowanie za wyrządzoną szkodę.

Kwestia odpowiedzialności co do zasady – fakt zaistnienia szkody

W ocenie Sądu Okręgowego na obecnym etapie postępowania powód wykazał fakt doprowadzenia przez pozwanych do powstania szkody. Oczywiście sama tylko legitymacja bierna nie przesądza jeszcze o zasadzie. Konieczne jest wykazanie istnienia szkody, a tę zabraną w sprawie materiał potwierdza, co do zasady właśnie.

Powód w oparciu o akt prawa miejscowego, który zawierały zapisy sprzeczne z przepisami prawa, sporządził dokumentację w postaci projektu budowlanego i wystąpił z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na budowę.

Organy postępowania administracyjnego obu instancji nie zbadały dokumentacji przedłożonej przez powoda pod kątem zgodności z przepisami prawa, co skutkowało uzyskaniem waloru ostateczności decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę. Dysponując taką decyzją powód przystąpił do realizacji inwestycji. Rozpoczęto prace wykopowe, zawierany były umowy przedwstępne, rezerwacyjne i deweloperskie. Umowy rezerwacyjne wiązały się z przyjęciem zaliczek. Z dniem uchylecia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. decyzji o pozwoleniu na budowę wszystkie umowy z potencjalnymi nabywcami lokali został natychmiast rozwiązane. Powód na żądanie swoich kontrahentów wypłacał im otrzymane wcześniej środki, a także zwracał koszty związane z zawarciem umów i odsetki. Przeprowadził konieczne prace zabezpieczające budowę, które wyliczył na 791.694,52 zł. Wskazał, że poniósł koszt różnicy wzrostu cen materiałów budowlanych (1.531.304,20 zł), koszt obsługi kredytu w rachunku bieżącym (223.555,54 zł). Obecnie powód zakończył już inwestycję i sprzedaje lokale. Na sytuację finansową powoda istotny wpływ miał fakt, że jego klienci utracili do niego zaufanie. Rzeczą powszechnie wiadomą jest wzrost cen materiałów budowlanych w ostatnich czterech latach, zostały wykazane koszty związane z odstąpieniem z zawartych pierwotnie umów. Oczywistym jest też poniesienie kosztów na zabezpieczenie przerwanej budowy, co potwierdzili zeznający w sprawie świadkowie. Tak samo, co do zasady oczywiste są koszty zaciągniętego kredytu i jego obsługi w związku z przerwana budową. Bezspornie w sprawie będzie wymagała dokładnego udowodnienia wysokość wszystkich tych wierzytelności i czy nie znalazły one ewentualnie pokrycia w korzyściach, jakie powód osiągnął sprzedając lokale później po wyższej cenie. Tym niemniej na obecnym etapie można już uznać udowodnienie roszczenia co do samej zasady.

W świetle powyższych okoliczności Sąd Okręgowy na podstawie art. 318 § 1 k.p.c. ustalił wyrokiem wstępnym odpowiedzialność pozwanych w oparciu o przepisy:

- art. 417¹ § 1 k.c. w stosunku do Gminy M. M.,

- art. 417¹ § 2 k.c. – w stosunku do Powiatu (...),

- art. 417¹ § 1 i 2 k.c. – w stosunku do Wojewody (...)- (...).