

*Sygn. akt I ACa 400/19*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lipca 2020 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – I Wydział Cywilny

w składzie:

<b>Przewodniczący:</b>	<b>SSA Paweł Rygiel</b>
<b>Sędziowie:</b>	<b>SSA Teresa Rak</b> <b>SSA Józef Wąsik (spr.)</b>
Protokolant:	st. sekr. sądowy Urszula Kłosińska

po rozpoznaniu w dniu 17 lipca 2020 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa K. H. (1)

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji strony pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 6 grudnia 2018 r. sygn. akt I C 385/15

**1. oddala apelację;**

**2. zasądza od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 8100 zł (osiem tysięcy sto złotych) tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.**

SSA Teresa Rak SSA Paweł Rygiel SSA Józef Wąsik

Sygn. akt I A Ca 400/19

## UZASADNIENIE

Powód K. H. (1) – w pozwie skierowanym przeciwko pozwanym Gminie Miejskiej (...)i Skarbowi Państwa-Wojewodzie (...) zasądzenie od pozwanych solidarnie na jego rzecz kwoty 635.311,00 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie w płatności liczonej od dnia 3.03.2015 r. i kosztami postępowania. Na uzasadnienie żądania wskazał, iż w dniu 15.01.2008 r. jako przedsiębiorca wystąpił do Prezydenta Miasta K. z wnioskiem o wydanie decyzji o udzielenie pozwolenia na budowę zamierzenia inwestycyjnego pod nazwą „Zespół zabudowy mieszkalnej wielorodzinnej – budynku mieszkalne z garażami podziemnymi (budynek(...)) ze stacją transformatorową i śmietnikiem, z instalacjami wewnętrznymi, z małą architekturą, infrastrukturą drogową z miejscami postojowymi naziemnymi na działce nr (...)

obr. (...) P., z wjazdem z działki nr (...) obr. (...) P. (ul. (...)) w K. przy ul. (...)/P.” – załącznikiem od przedmiotowego wniosku był projekt architektoniczny, tj. projekt budowlany dla całego przedsięwzięcia oraz projekty wykonawcze dla budynku(...) których wykonanie powód zlecił wcześniej mgr inż. L. K. (1), któremu zapłacił z tego tytułu wynagrodzenie w wysokości 635.311,00 zł netto (775.079,42 zł brutto), która to kwota została odniesiona do 1 m<sup>(2)</sup> powierzchni użytkowej (zgodnie z umową nie mniejszej niż 11.300 m<sup>(2)</sup>). Po przeprowadzeniu postępowania, w dniu 7.04.2008 r. Prezydent Miasta K. wydał decyzję zatwierdzającą w/w projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę dla wskazanego powyżej przedsięwzięcia inwestycyjnego, którą następnie w dniu 7.07.2008 r. utrzymał Wojewoda (...). Dysponując ostateczną decyzją zezwalającą na realizację inwestycji powód w dniu 4.07.2001 r. rozpoczął prace budowlane, które jednak wstrzymał w związku z wniesieniem przez jedną ze stron postępowania administracyjnego skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K.. W dniu 5.03.2012 r. WSA wydał wyrok, w którym uchylił w/w decyzję w całości podnosząc, iż organy administracyjne uznały za strony postępowania osoby nieżyjące; w efekcie również Wojewoda w dniu 20.12.2012 r. uchylił ww/w decyzję o pozwoleniu na budowę. W międzyczasie, jak podał powód, w dniu 4.02.2009 r. wszedł w życie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „(...)” który modyfikował możliwe sposoby zagospodarowania nieruchomości powoda w stosunku do przewidzianych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z dnia 23.04.2008 r. stanowiącej podstawę wydania decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia 7.04.2008 r. Konsekwencją powyższej sytuacji było to, iż projekt budowlany sporządzony na potrzeby uchylonej decyzji o pozwoleniu na budowę stracił przydatność, a to ze względu na istotne różnice pomiędzy zapisami odnoszącymi się do parametrów projektowanych budynków zawartymi w nowo uchwalonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego a analogicznymi zapisami zawartymi w decyzji WZ z dnia 23.04.2007 r., a dotyczące współczynnika miejsc postojowych wymaganego dla wnioskowanego zamierzenia. Powód oświadczył, iż żądana przez niego w niniejszym postępowaniu kwota stanowi równowartość „kosztu prac projektowych” poniesionych przez niego, a które stały się nieprzydatne w dalszym toku postępowania administracyjnego w przedmiocie uzyskania pozwolenia na budowę. Jako podstawę prawną swojego roszczenia powód wskazał art. 417 § 1 k.c. Powód podniósł, iż wyrządzona mu szkoda polegająca na utracie jakiegokolwiek wartości przez projekty budowlane sporządzone na jego zlecenie, była efektem niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej przez pozwanych poprzez wadliwe prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę.

Pozwany Skarb Państwa-Wojewoda (...) wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie od powoda na jego rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa-Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Uzasadniając swoje stanowisko pozwany wskazał w pierwszym rzędzie na brak legitymacji biernej Skarbu Państwa w niniejszej sprawie – w jej ocenie, nie jest dopuszczalne rozciąganie ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej za działania lub zaniechania prezydenta miasta funkcjonującego na prawach powiatu na inny organ, funkcjonujący w odrębnym obszarze zadań administracji architektoniczno-budowlanej, tj. wojewodę. W ocenie ponadto strony pozwanej, Skarb Państwa-Wojewoda (...) nie popełnił żadnego czynu niedozwolonego. Wojewoda dysponował zwrotnym poświadczeniem odbioru decyzji organu I instancji od małżonek obu zmarłych, które w świetle przepisów kodeksu postępowania administracyjnego należało uznać za skuteczne i prawidłowe (art. 43 k.p.a.); nadto braku podstaw ku ówczesnemu uznaniu za strony nieżyjących L. B. i W. M. nie dawały wypisy z rejestru gruntów, w których obaj widnieli jako właściciele nieruchomości sąsiednich. Nadto pozwany zakwestionował istnienie szkody po stronie powoda zarówno co do zasady jak i co do wysokości. Strona pozwana zwróciła uwagę, iż trudno mówić o szkodzie, gdy „poszkodowany” poniósł określone wydatki dobrowolnie. Strona pozwana zauważyła również, iż domniemana szkoda nastąpiła wcześniej niż wskazane przez powoda źródło tej szkody w postaci wydania wadliwej decyzji, co wyklucza istnienie związku przyczynowo-skutkowego. Kwota 635.311,00 zł stanowiąca koszty sporządzenia dokumentacji projektowej budowlanej i wykonawczej nie ma bezpośredniego związku z działaniem bądź zaniechaniem organu II instancji, albowiem jest to kwota jedynie pośrednio związana z uzyskaniem decyzji – pozwolenia na budowę wydanego przez Prezydenta Miasta K., a jedynie kontrolowanego przez Wojewodę w wypadku wniesienia odwołania. Z ostrożności procesowej, strona pozwana podniosła, iż żądana kwota odszkodowania jest w sposób oczywisty zawyżona.

Z kolei pozwana Gmina Miejska (...)wnosząc o oddalenie powództwa podniosła zarzut braku legitymacji biernej do występowania w procesie. Według strony pozwanej, ewentualną podstawą prawną jej odpowiedzialności odszkodowawczej wobec powoda mógłby być art. 417<sup>(1)</sup> § 2 k.c., zgodnie z którym 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 – tymczasem w niniejszym postępowaniu, to Wojewoda (...) a nie Gmina Miejska (...), wydał ostateczną decyzję w przedmiocie pozwolenia na budowę (z dnia 7.07.2008 r.). Według strony pozwanej, skoro wykonywanie władzy publicznej – wydanie pozwoleń na budowę – dokonywane jest przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej i stanowiącego statio fisci Skarbu Państwa, to brak jest podstaw do obciążania odpowiedzialnością za szkody związane z tą działalnością powiatowej jednostki samorządu terytorialnego (miasta na prawach powiatu), tj. Gminy Miejskiej (...).

Ponadto podniosła, iż prejudykatu umożliwiającego powodowi dochodzenia zapłaty odszkodowania nie może stanowić wyrok WSA w K.z dnia 5.03.2012r. uchylający decyzję Wojewody (...) z dnia 7.07.2008 r. Strona pozwana zakwestionowała również wysokość roszczenia powoda. Wreszcie to zaniechania powoda spowodowały, że uzyskany przez niego projekt budowlany ostatecznie okazał się nieprzydatny, nie zaś fakt uchylecia decyzji zatwierdzającej ten projekt.

Sąd Okręgowy w Krakowie wyrokiem z dnia 6 grudnia 2018r:

1/ zasądził od strony pozwanej Skarbu Państwa - Wojewody (...) na rzecz powoda K. H. (1) kwotę 635.311 zł z ustawowymi odsetkami do dnia 31 grudnia 2015 roku i dalszymi odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty - od dnia 2 kwietnia 2015 roku;

2/ w pozostałej części powództwo oddalił;

3/ zasądził na rzecz powoda K. H. (1) od Skarbu Państwa – Wojewody (...) kwotę 41.960,68 zł tytułem zwrotu kosztów procesu;

4/ zasądził od powoda na rzecz Gminy (...) kwotę 7.200 zł tytułem kosztów procesu.

Za podstawę faktyczną rozstrzygnięcia Sąd przyjął następujący stan faktyczny:

W dniu 23.04.2007 r. Prezydent Miasta K. – na wniosek K. H. (1) – wydał decyzję o ustaleniu warunków zabudowy (WZ) dla zamierzenia inwestycyjnego pod nazwą: „Zespół zabudowy mieszkalnej wielorodzinnej – budynki mieszkalne z garażami podziemnymi (budynek (...)), ze stacją transformatorową i śmietnikiem, z instalacjami wewnętrznymi, z małą architekturą, infrastrukturą drogową z miejscami postojowymi naziemnymi na działce nr (...) obr. (...) P., z wjazdem z działki nr (...) obr. (...)P. (ul. (...)) w K. przy ul. (...)/P.”.

W dniu 15.01.2008 r. do Urzędu Miasta K. wpłynął wniosek K. H. (1) o wydanie pozwolenia na budowę w/w „zamierzenia inwestycyjnego”. Prezydent Miasta K. rozpoznając wymieniony wniosek ustalił krąg stron postępowania na podstawie wypisów z ewidencji gruntów. Strony postępowania zostały zawiadomione o toczącym się postępowaniu, przy czym zawiadomienia dla L. B. i W. M. zostały odebrane przez ich małżonki – na zwrotnym potwierdzeniu odbioru zawiadomienia dla L. B. znajdowała się adnotacja o odebraniu korespondencji dla wymienionego przez „małżonkę – wdowę J. B.”, która zobowiązała się do jej przekazania adresatowi. Po rozpatrzeniu wniosku Prezydent Miasta K. wydał w dniu 7.04.2008 r. decyzję nr (...), w której zatwierdził projekt budowlany i udzielił K. H. (1) pozwolenia na budowę wnioskowanego zamierzenia budowlanego. Odpisy decyzji zostały doręczone stronom postępowania – odpisy dla L. B. i W. M. zostały odebrane przez ich małżonki. Odwołanie od powyższej decyzji, kwestionujące ją pod względem merytorycznym, wniosła w dniu 30.04.2008 r. J. P.. Akta sprawy wraz z odwołaniem wpłynęły do Urzędu Wojewódzkiego w dniu 8.05.2008 r. – znajdowała się w nich lista łącznie 77 osób i podmiotów-stron postępowania,

wśród których jako strony wymienieni byli L. B. i W. M.. Ustosunkowując się do odwołania K. H. (1) wniósł o jego oddalenie, przy czym nie zakwestionował prawidłowości ustalonego kręgu stron postępowania.

Wojewoda (...) działając jako organ odwoławczy, po przeanalizowaniu akt sprawy oraz rozpatrzeniu wniesionego odwołania, w dniu 7.07.2008 r. wydał decyzję, którą utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Prezydenta Miasta K. z dnia 7.04.2008 r. Odpis decyzji Wojewody został przesłany stronom postępowania, w tym m.in. L. B. oraz W. M. – w przypadku obu wyżej wymienionych korespondencja została odebrana przez ich małżonki z adnotacją „Pismo doręczyłem z powodu nieobecności adresata w mieszkaniu dorosłemu domownikowi (...), który podjął się oddać pismo adresatowi”. Dysponując ostateczną decyzją zezwalającą na realizację zamierzenia inwestycyjnego powód w dniu 4.07.2011 r. rozpoczął prace budowlane, a zatem zaledwie na 3 dni przed upływem terminu wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na budowę wynikającego z art. 37 ust. 1 ustawy Prawo budowlane – powód prowadził przy tym jedynie prace przygotowawcze polegające na niwelacji terenu i ogrodzeniu placu budowy. W związku z wniesieniem przez J. P. skargi od w/w decyzji Wojewody (...) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K., powód zdecydował się na wstrzymanie (do odwołania) prowadzonych prac budowlanych.

W wyniku rozpoznania skargi J. P. WSA w K. wydał w dniu 5.03.2012 r. wyrok, sygn. akt (...), którym uchylił zaskarżoną decyzję. Odnosząc się do kwestii nieprawidłowego ustalenia kręgu stron postępowania Sąd wskazał w uzasadnieniu, że skierowanie decyzji do osób zmarłych nie wynikało w nin. postępowaniu z lekceważenia przez organy wiadomości o śmierci w/w osób, lecz wynikało z niezaktualizowania przez ich następców prawnych wpisu do ewidencji gruntów oraz odbierania korespondencji dla zmarłych przez żony – w konsekwencji WSA uznał, że nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji Wojewody i decyzji ją poprzedzających, natomiast podniósł, iż zaistniała sytuacja stanowiła naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Mając na uwadze wskazania zawarte w w/w wyroku WSA Wojewoda (...) w dniu 20.12.2012 r. wydał decyzję, w której uchylił zaskarżoną decyzję Prezydenta Miasta K. z dnia 7.04.2008 r. i sprawę przekazał do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

W toku dalszego postępowania prowadzonego przez Prezydenta Miasta K. powód – na mocy postanowienia z dnia 18.01.2013 r. - został wezwany do uzupełnienia braków wniosku o wydanie decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. W szczególności organ nakazał mu przedłożenie analizy wykazującej zgodność projektu budowlanego z wszystkimi wymogami i zapisami zawartymi w uchwalonym w dniu 4 lutego 2009 r. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszaru (...) który modyfikował możliwe sposoby zagospodarowania nieruchomości powoda w stosunku do przewidzianych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z dnia 23.04.2007 r. stanowiącej podstawę wydania decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia 7.04.2008 r. K. H. (1) aktywnie brał udział w procedurze uchwalania planu, składając wnioski i uwagi. (bezsporne).

W dniu 1.08.2007 r. K. H. (1) zawarł z projektantem L. K. (1) umowę o dzieło, na podstawie której powierzył mu wykonanie projektowej dokumentacji wielobranżowej dla inwestycji stanowiącej zespół budynków mieszkalnych wielorodzinnych na działce nr (...), obręb (...)P. z wjazdem od ul. (...) w K. oraz niezbędną infrastrukturą techniczną, zgodnie z warunkami ustalonymi w decyzji Prezydenta Miasta K. z dnia 23.04.2007 r. o warunkach zabudowy. W umowie zastrzeżono, iż powierzchnia użytkowa projektowanych mieszkań nie mogła być mniejsza niż 11.300,00 m<sup>2</sup> (§ 1 ust. 2), zaś cena netto za prace nią objęte miała stanowić iloczyn powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych liczonej w m<sup>2</sup> oraz kwoty 75,00 zł i miała być liczona osobno dla każdego etapu inwestycji (§ 3 ust. 1-2); określona w umowie wysokość ceny za wykonanie dokumentacji była wynikiem negocjacji pomiędzy zamawiającym a projektantem. W zawartej umowie strony przewidziały, że 75% wynagrodzenia projektanta zostanie zapłacone dopiero po uzyskaniu prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę, przy czym pod pojęciem „prawomocnej decyzji” strony umowy rozumiały decyzję ostateczną. W ramach umowy projektant zobowiązał się do wykonania nie tylko projektu budowlanego dla całego przedsięwzięcia, ale również projektów wykonawczych architektury, konstrukcji i pozostałych branż zawierających niezbędne do realizacji robót uszczegółowienie projektu budowlanego wraz z kartą uzgodnień

międzybranżowych; ponadto zobowiązał się on pełnić nadzór autorski nad realizacją inwestycji do dnia uzyskania pozwolenia na użytkowanie dla ostatniego etapu inwestycji, we wszystkich branżach i w pełnym zakresie.

Realizując zapisy wskazanej umowy L. K. (1) sporządził stosowny projekt architektoniczny przedmiotowej inwestycji, który to projekt powód załączył do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Z tytułu wykonania w/w dokumentacji projektowej powód uiszczył na rzecz projektanta wynagrodzenie w łącznej wysokości 775.079,42 zł brutto (tj. 635.311,00 zł netto) obliczone zgodnie z odpowiednimi zapisami umowy.

dowód: umowa o dzieło z dnia 1.08.2007 r. pomiędzy K. H. (1) i L. K. wraz z załącznikami /k. 15-29/; faktury VAT i potwierdzenia przelewów pieniędzy za wykonanie dokumentacji projektowej /k. 30-45/; oświadczenie L. K. z dnia 4.09.2015 r. /k. 172/; pismo K. H. (1) z dnia 6.08.2008 r. /k. 173/; zeznania świadków: K. D. i L. K. /zapis protokołu elektr. rozprawy z dnia 24.09.2015r./.

W związku z wejściem w dniu 4.02.2009 r. w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru (...) modyfikującego możliwe sposoby zagospodarowania nieruchomości powoda, oraz koniecznością spełnienia żądania organu administracji publicznej określonego w postanowieniu z dnia 18.01.2013 r., powód K. H. (1) zmuszony był zlecić wykonanie nowej dokumentacji projektowej zamierzonej inwestycji, której rozwiązania byłyby kompatybilne z założeniami wspomnianego planu. Wykonanie zupełnie nowej dokumentacji miało kluczowe znaczenie z tego względu, iż nastąpiło szereg zmian w przepisach normujących parametry techniczne budynków, a nadto wystąpiły różnice w stosunku do zapisów określających parametry projektowanych budynków w decyzji WZ z dnia 23.04.2007 r. w stosunku do zapisów określających parametry projektowanych budynków zawartych w nowym planie miejscowym – w szczególności z określonego w decyzji WZ współczynnika minimum 0,6 miejsca na jedno mieszkanie wprowadzono w planie miejscowym współczynnik 1 miejsce postojowe na jedno mieszkanie; powyższa modyfikacja parametrów spowodowała znaczny wzrost ilości miejsc postojowych (o blisko 40%), a co za tym idzie konieczność przeprojektowania całego zagospodarowania terenu, układu garaży i miejsc postojowych.

Z uwagi na fakt, iż projekt architektoniczny z 2007 r. wykonany na potrzeby pierwszej decyzji o pozwoleniu na budowę okazał się całkowicie nieprzydatny i brak było możliwości dostosowania go do nowych uwarunkowań, w dniu 28.02.2014 r. powód zawarł z L. K. (1) nową umowę o dzieło, w której powierzył projektantowi wykonanie zupełnie nowej projektowej dokumentacji wielobranżowej dla wyżej opisanej inwestycji, która umożliwiłaby jej realizację zgodnie zarówno z warunkami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru (...) oraz zapisami decyzji określających warunki zabudowy dla tego terenu. W umowie zastrzeżono tym razem, iż powierzchnia użytkowa projektowanych mieszkań nie mogła być mniejsza niż 11.000,00 m<sup>(2)</sup> (§ 1 ust. 2), zaś cena netto za prace nią objęte miała stanowić iloczyn powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych liczonej w m<sup>(2)</sup> oraz kwoty 55,00 zł i miała być liczona osobno dla każdego etapu inwestycji (§ 3 ust. 1-2); określona w umowie wysokość ceny za wykonanie dokumentacji była ponownie wynikiem negocjacji pomiędzy zamawiającym a projektantem, przy czym jej niższa wysokość w porównaniu z umową z 1.08.2007 r. wynikała ze znacząco gorszej koniunktury w budownictwie i w projektowaniu niż w 2014 r. (w 2007 r. przypadła szczyt hossy budowlanej).

Zgodnie z zawartą umową, projektant L. K. (1) sporządził w 2014 r. całkowicie nowy projekt architektoniczny, który nadawał się do realizacji opisanej inwestycji. Co prawda, zarówno projekt z 2007 r. jak i projekt z 2014 r. zostały wykonane na podstawie tych samych założeń programowo-funkcjonalnych i koncepcyjnych, ale ani założenia programowo-funkcjonalne ani koncepcja nie były przedmiotem żadnej z w/w umów o dzieło zawartych pomiędzy inwestorem a projektantem. I tak: w obu projektach zawarto zupełnie inne projekty zagospodarowania terenu (co wynikało m.in. ze zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) oraz inne projekty parkingów i uzbrojenia terenu; dla każdego projektu wykonano indywidualne analizy statyczno-wytrzymałościowe (co wynikało z różnic w lokalizacji budynków oraz odrębnych warunków gruntowych); dla każdego projektu przyjęto: inne rozwiązania dotyczące uzbrojenia w instalacje wewnętrzne budynków (co wynikało m.in. z różnic w projekcie uzbrojenia terenu), funkcjonalne rozwiązania kondygnacji podziemnych i kondygnacji parteru oraz inne rozwiązania dotyczące całej zewnętrznej izolacji termicznej budynków (co wynikało ze zmian normy i wymogów charakterystyki energetycznej budynków) oraz elewacji budynków; w projekcie z 2014 r. zmieniono także w całości wymiarowanie

budynków. Próba nawet częściowego powielenia lub wykorzystania jednej dokumentacji przy wykorzystaniu drugiej mogła generować błędy projektowe, których konsekwencje mogły być nieprzewidywalnie poważne, włącznie do ryzyka spowodowania katastrofy budowlanej podczas realizacji, stąd projektant musiał wykonać kolejną dokumentację od nowa, aby zagwarantować prawidłowe rozwiązania projektowe.

dowód: decyzja (...) z dnia 23.04.2007 r. o ustaleniu warunków zabudowy, wraz z załącznikami /k. 84-93/; uchwała Rady Miasta K. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru(...)/k. 131-143/; postanowienie Prezydenta Miasta K. z dnia 10.01.2013 r. /k. 80-83/; umowa o dzieło z dnia 28.02.2014 r. pomiędzy K. H. (1) a L. K. (1)/k. 94-105/; faktury VAT i potwierdzenia przelewów /k. 174-185/; zeznania świadków: K. D. i L. K. /zapis protokołu elektr. rozprawy z dnia 24.09.2015 r./; opinia biegłego sądowego T. B. z dnia 30.08.2016 r. /k. 233-245/ wraz z opiniami uzupełniającymi z dnia: 2.02.2017 r. /k. 305-307/, 14.02.2018 r. /k. 345-349/ i 31.07.2018 r. /k. 381-382/.

W piśmie z dnia 25.02.2015 r. powód K. H. (1) wezwał Gminę Miejską (...) do zapłaty solidarnie z Wojewodą (...) kwoty 635.311,00 zł tytułem odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Pozwani nie odpowiedzieli na to wezwanie.

dowód: wezwanie do zapłaty z dnia 25.02.2015 r. /k. 106/.

Powyższe ustalenia faktyczne zostały poczynione na podstawie powołanych powyżej, skutecznie niezakwestionowanych dokumentów urzędowych i prywatnych, których autentyczność nie budziła wątpliwości, podobnie jak treść, rozpatrywana w kontekście całokształtu ujawnionych w sprawie okoliczności.

Przy ustalaniu stanu faktycznego Sąd – w zakresie relewantnym dla rozstrzygnięcia sprawy – oparł się na zeznaniach świadków: K. D. (2) i L. K. (1) przesłuchanych na okoliczności dotyczące zawarcia umowy o dzieło z dnia 1.08.2007 r. z projektantem na wykonanie projektowej dokumentacji wielobranżowej dla inwestycji realizowanej przez powoda, realizacji zleconego projektu budowlanego i wykonawczego inwestycji, braku przydatności tego projektu dla realizacji inwestycji po wejściu w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru (...) ustalenia czy i jakie warunki zawarte w miejscowym planie powodowały nieprzydatność tego projektu, terminu i zasad płatności za jego wykonanie, a także za wykonanie kolejnego projektu, a także na okoliczność, czy i na ile fakt sporządzenia pierwotnego projektu przyczynił się do obniżenia kosztów kolejnego projektu. Sąd ocenił depozycje w/w osób jako w przeważającej mierze logiczne, w istotnych fragmentach spójne i rzeczowe. Trzeba podkreślić, że twierdzenia wspomnianych osób były wyważone i ostrożne oraz miały odzwierciedlenie w pozostałym materiale dowodowym zebranym w sprawie.

W ocenie Sądu Okręgowego powództwo zasługiwało co do zasady na uwzględnienie. Powód domagał się naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej. Powód wskazał, iż żądana kwota stanowi równowartość „kosztu prac projektowych” poniesionych przez niego, które stały się – na skutek działania pozwanych - nieprzydatne w dalszym toku postępowania administracyjnego w przedmiocie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę „zamierzenia inwestycyjnego w postaci zespołu zabudowy mieszkalnej wielorodzinnej – budynków mieszkalnych z garażami podziemnymi (budynki (...), ze stacją transformatorową, śmietnikiem, instalacjami wewnętrznymi, małą architekturą, infrastrukturą drogową z miejscami postojowymi naziemnymi oraz wjazdem. Jako podstawę prawną swojego roszczenia powód wskazał art. 417 k.c. W odpowiedzi na pozew pozwani wnieśli o oddalenie powództwa w całości.

Zdaniem Sądu na uwzględnienie zasługiwał zarzut strony pozwanej Gminy Miejskiej (...) braku legitymacji biernej do występowania w procesie. Skoro bowiem wykonywanie władzy publicznej – wydanie pozwoleń na budowę – dokonywane jest przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej i stanowiącego statio fisci Skarbu Państwa, to brak jest podstaw do obciążania odpowiedzialnością za szkody związane z tą działalnością powiatowej jednostki samorządu terytorialnego (miasta na prawach powiatu), tj. Gminy Miejskiej (...). Ewentualnym

pozwany w niniejszej sprawie mógłby zatem być Skarb Państwa reprezentowany przez Prezydenta Miasta K. (art. 80 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 07.07.199 r. Prawo budowlane, t. jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1202).

Sąd poczynił następujące rozważania prawne: Zgodnie z 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. Do przesłanek odpowiedzialności deliktowej w rozumieniu cytowanego przepisu należą zatem niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej oraz szkoda i związek przyczynowy między owym zdarzeniem a szkodą. W pierwszej kolejności warunkiem odpowiedzialności odszkodowawczej (bądź z tytułu naruszenia dóbr osobistych) Skarbu Państwa jest stwierdzenie bezprawności działania jego organów lub funkcjonariuszy. Przy ustalaniu odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych znajdują zastosowanie przepisy ogólne dotyczące związku przyczynowego, szkody i sposobów jej naprawienia (art. 361-363 k.c.). Brak którejkolwiek z tych przesłanek wyłącza odpowiedzialność sprawcy czynu. Pojęcie szkody (w ujęciu cywilistycznym) nie zostało ustawowo zdefiniowane, posługując się zaś poglądami nauki prawa cywilnego oraz utrwalonym orzecnictwem sądowym, stwierdzić można, iż określenie to odnosi się do wszelkich uszczerbków w dobrach lub interesach prawnie chronionych, których poszkodowany doznał wbrew swej woli. Aby można było podmiotowi przypisać czyn niedozwolony należy nadto wykazać istnienie związku przyczynowego między tym czynem a spowodowaną przezeń szkodą, w związku z czym należy sprawdzić, czy pozostają one w relacji następstwa (czyn - szkoda) oraz ustalić adekwatność związku między nimi, to znaczy, ustalić czy zaistniała szkoda jest normalnym następstwem czynu – jak bowiem wynika z treści art. 361 § 1 k.c. zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła.

W oparciu o przepisy art. 6 k.c., 232 i 3 k.p.c. - to na powódzie ciążył obowiązek wykazania, że pozwani wyrządzili mu szkodę, za którą ponoszą odpowiedzialność deliktową. W ocenie Sądu, powód wspomniane okoliczności w toku postępowania wykazał. Przeprowadzone w sprawie postępowanie dowodowe wykazało, że doszło ze strony Prezydenta Miasta K. i Wojewody (...) do niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej polegającego na wadliwym prowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę w/w inwestycji, tj. na dopuszczeniu się przez łącznie tego samego rażącego błędu w trakcie prowadzenia postępowania administracyjnego. Mając na uwadze poczynione w sprawie ustalenia faktyczne wskazać uznać bowiem należy, iż pozwana Prezydent Miasta K. i Wojewoda (...) – prowadząc wspomniane postępowanie administracyjne uznali za jego strony osoby nieżyjące, czym niewątpliwie naruszyli zarówno ogólną regułę dotyczącą stron postępowania określoną w art. 29 k.p.a., jak też art. 28 ustawy Prawo budowlane. Oczywistym jest, iż stroną postępowania administracyjnego może być tylko osoba żyjąca, dlatego też organ administracji publicznej – na zasadzie art. 30 k.p.c., art. 97 k.p.a. oraz art. 99 k.p.a. – winien na każdym etapie prowadzonego przez siebie postępowania stosować tę zasadę i podejmować niezbędne kroki dla usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania poprzez wezwanie do udziału w sprawie osób, którym przysługuje przymiot strony. Zgodzić się należy z poglądem, iż po stronie zarówno Prezydenta Miasta K. jak i Wojewody (...) istnieć winna świadomość, iż prowadzą postępowanie, za którego strony uznali osoby nieżyjące. Zauważyć bowiem należy, iż rozpoznając wniosek powoda Prezydent Miasta K. zawiadomił ustalone przez siebie (na podstawie wypisów z ewidencji gruntów) strony o toczącym się postępowaniu administracyjnym, przy czym zawiadomienia dla L. B. i W. M. zostały odebrane przez ich małżonki – na zwrotnym potwierdzeniu odbioru zawiadomienia dla L. B. znajdowała się adnotacja o odebraniu korespondencji dla wymienionego przez „małżonkę – wdowę J. B.”, która zobowiązała się do jej przekazania adresatowi. Już w tym momencie zatem pozwana Gmina powinna ustalić krąg spadkobierców L. B. i toczyć postępowanie z ich udziałem. Okoliczności przedmiotowej sprawy dowodzą również, iż bezprawność działania winna być przypisana pozwanemu Skarbowi Państwa-Wojewodzie (...), który jako organ II instancji przeprowadził postępowanie w przedmiocie odwołania od decyzji Gminy Miejskiej (...)zawierającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. W tym kontekście zauważyć bowiem trzeba, iż stosownie do przepisów art. 127 i nast. k.p.a. rolą postępowania odwoławczego jest weryfikacja prawidłowości zarówno aspektu formalnego, jak i też materialnego postępowania przeprowadzonego przez organ I instancji – nie może budzić zatem wątpliwości, iż przedmiotowa decyzja winna zostać – na zasadzie art. 138 § 2 k.p.a. – przez Wojewodę uchylona, a sprawa winna być przekazana organowi I instancji do ponownego

rozpoznania. Nieprawidłowości w postępowaniu zarówno Prezydenta Miasta K. jak i Wojewody (...) potwierdził zresztą Wojewódzki Sąd Administracyjny w K., w który w wyroku z dnia 5 marca 2012 r., sygn. akt (...), przyznał, że choć skierowanie decyzji do osób zmarłych przez w/w organy administracyjne nie wynikało z lekceważenia przez nie wiadomości o śmierci w/w osób, a w związku z tym z naruszenia praw ich następców prawnych do udziału w postępowaniu (brak aktualizacji przez następców prawnych wpisu do ewidencji gruntów, odbieranie korespondencji dla zmarłych przez ich żony) – to nieustalenie (czy chociażby sprawdzenie) przed organ odwoławczy kręgu stron postępowania, podobnie jak i brak oceny zapewnienia wszystkim stronom możliwości udziału w postępowaniu zakwalifikować należy jako naruszenie przepisów postępowania administracyjnego mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Co więcej, kwestię wadliwości sposobu prowadzenia postępowania podkreślał samodzielnie pozwany Wojewoda (...) w decyzji administracyjnej z dnia 20.12.2012 r., gdzie wskazano, iż decyzja Prezydenta Miasta K. z dnia 7.04.2008 r. wydana została z „niewystarczającym i niedokładnym przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego”, w konsekwencji czego doszło do naruszenia art. 7 i 77 k.p.a.

Zdaniem Sądu Okręgowego, powództwo stanowiące przedmiot niniejszego postępowania nie powinno być oceniane na bazie art. 417<sup>1</sup> k.c. W tym kontekście zauważyć należy, iż szkoda nie została wyrządzona powodowi przez wydanie decyzji administracyjnej w tej sprawie, ponieważ sama decyzja była zgodna z wnioskiem złożonym w tej sprawie przez powoda – w konsekwencji szkoda nie została wyrządzona ani przez decyzję administracyjną wydaną pierwotnie (zgodnie z wnioskiem powoda, choć jak się okazało później niezgodną z prawem), ani też nie zostałyby wywołana przez decyzję w sprawie udzielenia drugiego pozwolenia na budowę na skutek uchylecia decyzji wydanej w tej sprawie pierwotnie. Należy zwrócić uwagę, że gdyby przyjąć, że wadliwe prowadzenie postępowania administracyjnego nie może być uznane za wykonywanie władzy publicznej w rozumieniu art. 417 k.c., to przed powodem zostałaby zamknięta możliwość żądania jakiegokolwiek odszkodowania w niniejszej sprawie. Taki wniosek wynika z tego, iż skoro pozwolenie na budowę z dnia 7 kwietnia 2008 r. zostało wydane na korzyść i zgodnie z wnioskiem powoda, a powód nie miał interesu prawnego i faktycznego w zaskarżeniu tej decyzji, a kolejne pozwolenie na budowę zostanie wydane na korzyść i zgodnie z wnioskiem powoda oraz zgodnie z przepisami prawa, to pomimo rażącej wadliwości w wykonywaniu władzy publicznej (w rozumieniu samego prowadzenia postępowania administracyjnego, a nie wydania decyzji administracyjnej) powód zostałby pozbawiony możliwości żądania naprawienia szkody wyrządzonej przez organy administracji.

Zdaniem Sądu powód wykazał, że w wyniku wadliwego postępowania pozwanego Wojewody (...), skutkującego uchyleciem decyzji o zatwierdzeniu projektu i udzieleniu pozwolenia na budowę, poniósł on szkodę – nie mógł on bowiem zrealizować inwestycji w pierwotnym kształcie, a nadto poniósł wydatki na dokumentację projektową załączoną do pierwotnego wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę, która stała się nieprzydatna w dalszym toku postępowania. Sąd zgadza się z twierdzeniem, że wydatkowanie kwoty wynagrodzenia za bezużyteczną dokumentację projektową w łącznej wysokości 635.311,00 zł stanowi oczywisty uszczerbek w majątku powoda. Ze sporządzonej na użytek Sądu opinii przez biegłego sądowego T. B. wynika, iż sporządzony na zlecenie powoda nowy projekt architektoniczny z 2014 r., który nadawał się już do realizacji opisanej inwestycji, nie mógł powstać przy wykorzystaniu projektu z 2007 r. Co prawda bowiem, zarówno projekt z 2007 r. jak i projekt z 2014 r. zostały wykonane na podstawie tych samych założeń programowo-funkcjonalnych i koncepcyjnych, ale ani założenia programowo-funkcjonalne ani koncepcja nie były przedmiotem żadnej z w/w umów o dzieło zawartych pomiędzy inwestorem a projektantem. Z opinii biegłego wynika, iż w obu projektach zawarto zupełnie inne projekty zagospodarowania terenu (co wynikało m.in. ze zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) oraz inne projekty parkingów i uzbrojenia terenu; dla każdego projektu wykonano indywidualne analizy statyczno-wytrzymałościowe (co wynikało z różnic w lokalizacji budynków oraz odrębnych warunków gruntowych); dla każdego projektu przyjęto: inne rozwiązania dotyczące uzbrojenia w instalacje wewnętrzne budynków (co wynikało m.in. z różnic w projekcie uzbrojenia terenu), funkcjonalne rozwiązania kondygnacji podziemnych i kondygnacji parteru oraz inne rozwiązania dotyczące całej zewnętrznej izolacji termicznej budynków (co wyniknęło ze zmian normy i wymogów charakterystyki energetycznej budynków) oraz elewacji budynków; w projekcie z 2014 r. zmieniono także w całości wymiarowanie budynków. Jak wreszcie zauważył biegły, próba nawet częściowego powielenia lub wykorzystania jednej dokumentacji przy wykorzystaniu drugiej mogła generować błędy projektowe, których konsekwencje mogły być nieprzewidywalnie



poważne, włącznie do ryzyka spowodowania katastrofy budowlanej podczas realizacji, stąd projektant musiał wykonać kolejną dokumentację od nowa, aby zagwarantować prawidłowe rozwiązania projektowe. W ocenie Sądu, istnieje bezpośredni i adekwatny związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy bezprawnym działaniem pozwanego a poniesioną przez powoda szkodą. Wskazać bowiem należy, iż gdyby organy administracji publicznej w sposób należyty ustaliły krąg uczestników postępowania administracyjnego, to ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę nie zostałaby uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny – w efekcie, inwestycja zostałaby zrealizowana na podstawie dokumentacji projektowej, za wykonanie której powód zapłacił w/w kwotę pieniężną.

Odnosząc się do zarzutów pozwanego Wojewody wskazał, iż szkoda poniesiona przez powoda nie wynika z poniesienia przez niego wydatku na sporządzenie projektu przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji administracyjnej, lecz na utracie przez projekt sporządzony na zlecenie powoda w 2007 r. wszelkiej wartości na skutek prowadzenia przez pozwanych postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę w sposób rażąco wadliwy.

W kontekście związku przyczynowego szkody poniesionej przez powoda, pozwana Gmina podnosiła z kolei brak możliwości uznania za szkodę kwoty zapłaconej przez powoda na rzecz zleceniobiorcy „po uzyskaniu prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę” - przeprowadzone w niniejszej sprawie postępowanie dowodowe wykazało jednak, iż pod pojęciem „prawomocnej decyzji” strony umowy z dnia 1.08.2007 r. rozumiały decyzję ostateczną, a jak wynika z art. 65 § 2 k.c. wykładnia umowy powinna być dokonywana z uwzględnieniem zgodnego zamiaru stron i celu umowy. Wreszcie zgodzić się należy z argumentem, iż działanie powoda polegające na opóźnieniu rozpoczęcia prowadzenia inwestycji z uwagi na okoliczność zaskarżenia ostatecznej decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę do sądu administracyjnego może być uznawana za co najmniej pozytywne z punktu widzenia granic odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanych – w przypadku bowiem nakazania rozbiórki inwestycji znajdującej się trakcie realizacji (vide: art. 48 ust. Prawa budowlanego) szkoda poniesiona przez powoda byłaby wielokrotnie większa.

O kosztach procesu pomiędzy stronami orzekł Sąd na zasadzie art. 98 §1 i 3 k.p.c.

Apelację od tego wyroku - w zakresie pkt 1 i 3 - wniósł pozwany Skarb Państwa- Wojewoda (...), zarzucając:

1/ naruszenie prawa materialnego, tj.

- naruszenie art. 417 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że Prezydent Miasta K., który jako starosta realizuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej - w szczególności jako organ I instancji wydaje pozwolenia na budowę - „stanowi statio fisci Skarbu Państwa”, podczas gdy wówczas organ ten występuje jako organ jednostki samorządu terytorialnego, który wykonuje władzę publiczną, a w takim wypadku zgodnie z art. 417 § 1 k.c. odpowiedzialność ponosi jednostka samorządu terytorialnego;

- naruszenie art. 361 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie poprzez przyjęcie, że normalnym następstwem wadliwego postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę jest uszczerbek powoda polegający na poniesieniu kosztów projektu z 2007 r., który został sporządzony przed popełnieniem deliktu, a (dobrowolne) poniesienie tych kosztów nie wynikało z wadliwości postępowania, lecz było niezbędnym warunkiem wszczęcia tego postępowania i otrzymania pozwolenia na budowę;

a w przypadku niepodzielenia przez Sąd powyższego zarzutu apelującego:

- naruszenie art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 417 § 1 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że wadliwe postępowanie przed organem II instancji stanowi źródło szkody powoda, a więc że między wadliwością tego postępowania a dodatkowymi kosztami poniesionymi przez powoda zachodzi adekwatny związek przyczynowy, w sytuacji gdy wydanie przez organ II instancji prawidłowej decyzji, która uchylałaby wadliwą decyzję organu I instancji, nie zapobiegłoby konieczności poniesienia przez powoda kosztów sporządzenia drugiego projektu;

2/ naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy:

- naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 285 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. polegające na błędnej ocenie dowodu przez obdarzenie mocą dowodową opinii biegłego T. B. poprzez uznanie tej opinii za spójną, rzetelną i wiarygodną - mimo, że opinia ta zawiera liczne przekłamania i sprzeczności, z pominięciem zebranego materiału w postaci twierdzeń i zarzutów podnoszonych przez stronę pozwaną, w wyniku czego Sąd przyjął, że projekt z 2007 r. utracił „wszelką wartość” i nie był wykorzystany przy wykonaniu projektu z 2014 r., a w szczególności dokonał ustaleń faktycznych, że oba projekty zawierają m.in.:

inne projekty uzbrojenia terenu, inne funkcjonalne rozwiązania kondygnacji podziemnych i kondygnacji parteru, inne rozwiązania dotyczące całej zewnętrznej izolacji termicznej budynków oraz elewacji budynków, co w konsekwencji doprowadziło do błędnego ustalenia wysokości dodatkowych kosztów poniesionych przez powoda, podczas gdy projekt z 2014 r. w przeważającej części powielił rozwiązania projektu z 2007 r., przy czym w obu projektach: nie ma zamieszczonych projektów uzbrojenia terenu, tj. sieci zewnętrznych i przyłączy (sieć wodociągowa, kanalizacja sanitarna, deszczowa, CO, sieć i przyłącza elektroenergetyczne),

funkcjonalne rozwiązania kondygnacji podziemnych i kondygnacji parteru są takie same, a zmiany w projektach kondygnacji podziemnej mają niewielki (tj. nieistotny) zakres, rozwiązania dotyczące całej zewnętrznej izolacji termicznej budynków są identyczne (identyczne grubości izolacji cieplnej), a rozwiązania dotyczące elewacji budynków w istocie sprowadzają się do zmiany koloru elewacji (co nie miało żadnego związku ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego);

- naruszenie art. 217 § 3 k.p.c. oraz art. 286 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. poprzez oddalenie wniosku o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dodatkowej opinii innego biegłego z zakresu budownictwa i architektury (na okoliczność ustalenia, czy i w jakim zakresie projekt architektoniczny wykonany na podstawie umowy o dzieło z dnia 28 lutego 2014 r. opierał się na dokumentacji w ramach projektu architektonicznego sporządzonego w wyniku zawarcia umowy o dzieło z dnia 1 sierpnia 2007 r.), w sytuacji gdy opinie przedstawione przez biegłego są niespójne i niewiarygodne, a biegły nie ustosunkował się szczegółowo i przekonująco do wątpliwości i zastrzeżeń podnoszonych przez stronę pozwaną, a tym samym ich nie wyjaśnił.

Wskazując na powyższe zarzuty wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 6 grudnia 2018 r. w zaskarżonym zakresie przez oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie od powoda K. H. (1) na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów postępowania za obie instancje. Ponadto w trybie art. 380 k.p.c. zaskarżam postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie, wydane na rozprawie w dniu 22 listopada 2018 r., w przedmiocie oddalenia wniosku pozwanego o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii innego biegłego z zakresu budownictwa i architektury oraz ponownie wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii innego biegłego z zakresu budownictwa i architektury na okoliczność ustalenia, czy i w jakim zakresie projekt architektoniczny wykonany na podstawie umowy o dzieło z dnia 28 lutego 2014 r. opierał się na dokumentacji w ramach projektu architektonicznego sporządzonego w wyniku zawarcia umowy o dzieło z dnia 1 sierpnia 2007 r., ewentualnie z takim zastrzeżeniem, aby biegły ustalił, które zmiany projektu z 2014r. wynikały ze zmiany warunków miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub z warunków nowego pozwolenia na budowę.

Powód wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja jest nieuzasadniona. Na wstępie stwierdzić należy, że Sąd Apelacyjny aprobuje ustalenia poczynione przez Sąd Okręgowy i przyjmuje je za własne w związku z czym nie zachodzi konieczność ich szczegółowego powtarzania (por. wyroki Sądu Najwyższego z 27 marca 2012 r., III UK 75/11, z 14maja 2010 r., II CSK 545/09, z 27 kwietnia 2010 r., II PK 312/09, z 20 stycznia 2010 r., II PK 178/09, z 08 października 1998 r., II CKN 923/97, OSNC 1999 r. Nr 3, poz. 60).

Ponieważ w apelacji podniesiono zarzuty dotyczące naruszenia prawa procesowego jak i prawa materialnego w pierwszej kolejności odnieść się należy do tych pierwszych bowiem tylko prawidłowo ustalony stan faktyczny daje możliwość oceny poprawności zastosowania prawa materialnego, a nie stan postulowany przez apelującego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. wyjaśnić należy, że przepis ten, stanowiący wyraz zasady swobodnej oceny dowodów, określa granice tej swobody i wskazuje w jaki sposób Sąd powinien ją realizować. Skuteczne przedstawienie zarzutu naruszenia przez sąd art. 233 k.p.c. wymaga wykazania, że sąd uchybił zasadom logicznego rozumowania, lub doświadczenia życiowego, to bowiem jedynie może być przeciwstawione uprawnieniu sądu do dokonania swobodnej oceny dowodów. Nie jest natomiast wystarczające przekonanie strony o innej niż przyjął wadze (doniosłości) poszczególnych dowodów i ich odmiennej ocenie niż ocena sądu (tak: orzeczenia Sądu Najwyższego: z dnia 5 sierpnia 1999 r., II UKN 76/99, publ. OSNAPiUS 2000, Nr 19, poz. 732; z dnia 10 kwietnia 2000 r., V CKN 17/2000, publ. OSNC 2000, Nr 10, poz. 189; z dnia 10 stycznia 2002 r., II CKN 572/99, publ. Lex nr 53136; z dnia 27 września 2002 r., II CKN 817/00, publ. Lex nr 56096).

W rozpoznawanej sprawie skarżący upatruje naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. w wadliwej ocenie opinii biegłego sądowego mgr inż. T. B. (główniej i uzupełniających). Postawione zarzuty dotyczące naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. nie mogą odnieść skutku. Stanowią one w istocie ponowienie zarzutów podnoszonych już w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji. Do wszystkich tych zarzutów biegły się ustosunkował w opiniach uzupełniających, w których ostatecznie podtrzymał i uzasadnił swoje stanowisko zawarte w pierwotnej opinii.

Opinia biegłego jest logiczna i przekonująca w świetle faktów i argumentów w niej przytoczonych. Wszak w związku z wejściem w dniu 4.02.2009 r. w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru (...)modyfikującego możliwe sposoby zagospodarowania nieruchomości powoda, oraz koniecznością spełnienia żądania organu administracji publicznej określonego w postanowieniu z dnia 18.01.2013 r., powód K. H. (1) zmuszony był zlecić wykonanie nowej dokumentacji projektowej zamierzonej inwestycji, której rozwiązania byłyby kompatybilne z założeniami wspomnianego planu. Wykonanie zupełnie nowej dokumentacji miało kluczowe znaczenie z tego względu, iż nastąpiło szereg zmian w przepisach normujących parametry techniczne budynków, a nadto wystąpiły różnice w stosunku do zapisów określających parametry projektowanych budynków w decyzji WZ z dnia 23.04.2007r. w stosunku do zapisów określających parametry projektowanych budynków zawartych w nowym planie miejscowym – w szczególności z określonego w decyzji WZ współczynnika minimum 0,6 miejsca na jedno mieszkanie wprowadzono w planie miejscowym współczynnik 1 miejsce postojowe na jedno mieszkanie; powyższa modyfikacja parametrów spowodowała znaczny wzrost ilości miejsc postojowych (o blisko 40%), a co za tym idzie konieczność przeprojektowania całego zagospodarowania terenu, układu garaży i miejsc postojowych.

Ponieważ z zarzutów postawionych przez stronę apelującą nie zdezawuował skutecznie opinii biegłego brak było podstaw do uwzględnienia wniosku o powołanie innego biegłego tylko z powodu dokonania przez apelującego odmiennych ocen niż uczynił to biegły (por. wyrok SN z 15.02.1974 sygn. II CR 817/73 (LEX nr 7404).

Nadto wskazać należy, że przeważająca część ustaleń faktycznych poczyniona została w oparciu o dokumenty urzędowe w postaci w postaci dokumentów i orzeczeń wydawanych w ramach postępowania administracyjnego – które korzystają z domniemania wynikającego z art. 244 k.p.c. Żadna ze stron nie zaprzeczyła prawdziwości tych dokumentów w sposób przewidziany w art. 252 k.p.c. Także prawdziwość dokumentów prywatnych (art. 245 k.p.c.) nie została zaprzeczona w sposób wynikający z art. 253 k.p.c. To dodatkowo wzmacnia tezę o nieskutecznym postawieniu zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c.

Wobec braku podstaw do wzruszenia stanu faktycznego, nie mogą również odnieść zamierzonego skutku zarzuty naruszenia prawa materialnego.

Zarzutek naruszenia art. 417 § 1 jest chybiony. Twierdzenia apelującego, iż nie ponosi on odpowiedzialności za działania organu I instancji, to jest Prezydenta Miasta K., albowiem Skarb Państwa ma nie ponosić - w jego ocenie - odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu

zadań z zakresu administracji rządowej zleconych im ustawowo jest bezzasadne. W ocenie Sądu Apelacyjnego zlecenie jednostce samorządu terytorialnego zadania z zakresu administracji rządowej nie oznacza, że zadanie to przestaje przynależeć do zakresu kompetencji administracji rządowej, a zatem Skarbu Państwa. Mimo zlecenia prowadzenia postępowania (w dodatku tylko w pierwszej instancji) w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę jednostce samorządu terytorialnego, kompetencje i odpowiedzialność z tym związana nadal pozostaje w sferze administracji rządowej. Zlecenie zadania jednostce samorządu terytorialnego może wywoływać skutki także na gruncie odpowiedzialności organu za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, ale odpowiedzialność ponosić będzie Skarb Państwa.

Przytoczone przez apelującego orzeczenie Sądu Najwyższego, z którego próbuje wywodzić on skutki dla przedmiotowego postępowania nie może odnieść skutku w niniejszej sprawie, gdyż dotyczy innego stanu faktycznego oraz ustawy - Prawo wodne.

Sąd Apelacyjny podziela stanowisko Sądu Najwyższego zaearte w orzecznictwie wydanym na gruncie szkód wynikłych w związku z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, które wprost dopuszcza odpowiedzialność Skarbu Państwa za działania jednostki samorządu terytorialnego wykonującej zadania zlecone. Na przykład w wyroku z dnia 21 października 2016 r., sygn. IV CSK 26/16 przyjęto, że zarówno Prezydent Miasta działający jako organ I instancji, jak i Wojewoda będący organem odwoławczym działają, jako statio fisci Skarbu Państwa. Sąd Najwyższy wprost dopuszcza odpowiedzialność Skarbu Państwa zarówno za działania Prezydenta Miasta działającego jako organ I instancji, jak również Wojewody będącego organem odwoławczym. Ich odpowiedzialność Sąd Najwyższy różnicuje w zależności od zakresu ich działania w postępowaniu administracyjnym, a w uproszczeniu - od zidentyfikowania błędów przez te organy popełnionych.

Chybiony jest również zarzut naruszenia art. 361 § 1 k.c. – również w związku tego przepisu z art. 417 § 1 k.c. Apelujący dokonuje nadinterpretacji fragmentu orzeczenia Sądu I instancji podnosząc, że „Sąd uznał, że szkodą jest wydatek -poniesiony przez powoda na sporządzenie pierwotnego projektu z 2007r.” pozwany ad. 2 nie dostrzega, że Sąd Okręgowy pisze o „wydatkowaniu kwoty wynagrodzenia za bezużyteczną dokumentacją projektową [...]”, zatem szkoda powstała przed dokonaniem czynu zabronionego. Przyczyną szkody powoda jest bezużyteczność pierwszej dokumentacji projektowej. Istota szkody poniesionej przez powoda wyraża się bowiem w tym, że dokumentacja projektowa sporządzona na potrzeby uzyskania pozwolenia na budowę stała się - w wyniku wadliwego działania pozwanego ad. 2 – bezwartościowa, bowiem należało wykonać nową dokumentację bez możliwości wykorzystania poprzedniej, które to stwierdzenie wymagało wiadomości specjalnych biegłego. Bezpośredniość starej dokumentacji nastąpiła w bezpośrednim związku przyczynowym z przeprowadzeniem postępowania administracyjnego z „udziałem” osób nieżyjących. Wynika to wprost z orzeczenia WSA w K.zapadłego w sprawie, w tym także z decyzją pozwanego ad. 2 uchylającą decyzję organu I instancji z tego właśnie powodu. Gdyby Wojewoda zauważył rażąco wadliwe procedowanie z udziałem osób nieżyjących jego działaniu nie można by przypisać cech bezprawności.

Kwota wydatkowana na sporządzenie dokumentacji decyduje o wysokości szkody, która nastąpiła i która stanowi uszczerbek w majątku powoda. Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie można za szkodę powoda uznać kosztów poniesionych na zakup drugiego projektu, gdyż koszty te posłużyły do uzyskania kolejnego pozwolenia na budowę i zostaną wykorzystane w procesie realizacji inwestycji. Uszczerbkiem w majątku powoda jest zatem utrata gospodarczego znaczenia pierwszej dokumentacji sporządzonej na potrzeby wadliwego pozwolenia na budowę. Powód szeroko przedstawił stan faktyczny sprawy i wykazał szkodę w postaci kosztów które zostały poniesione. Ostatecznie to sąd dokonuje subsumpcji faktów pod określne normy prawa materialnego.

Nie może odnieść skutku stanowisko pozwanego zawarte w apelacji, a oparte na założeniu, że gdyby organ postąpił zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów to i tak szkoda by powstała. Pogląd ten związany jest z koncepcją tzw. „przyczyny rezerwowej”, która była przedmiotem szeregu wypowiedzi doktryny i orzecznictwa (por. m. in. Wyrok Sądu Najwyższego z 25.05.2017r, II CSK 584/16). Powstaje jednak pytanie, kto powinien wykazać możliwość wystąpienia takiej przyczyny wykluczającej istnienie związku przyczynowego określonego w art. 361 § 1 k.c. W ocenie Sądu

Apelacyjnego zgodnie z regułą wyrażoną w art. 6 k.c. dowód w tym zakresie spoczywał na stronie pozwanej. To ta strona bowiem wywodzi korzystne dla siebie skutki prawne z faktu istnienia przyczyny rezerwowej. Niezależnie od tego, wypada zauważyć, że powodowi trudno byłoby wykazać okoliczności negatywne. W rozpoznawanej sprawie strona pozwana nie wykazała, że szkoda powoda powstałaby niezależnie od faktu wydania wadliwej decyzji. Nadto gdyby apelujący podniósł ten zarzut odpowiednio wcześniej wówczas być może zasłaby potrzeba zawiadomienia organu pierwszej instancji jako statio fisci Skarbu Państwa.

Organ administracyjny drugiej instancji był nie tylko uprawniony, ale przede wszystkim zobowiązany jest do przeprowadzenia postępowania w zakresie niezbędnym z uwagi na stan sprawy. Kontroli instancyjnej podlegają zatem wszelkie aspekty sprawy, począwszy od ustalenia kręgu podmiotowego, na merytorycznym rozstrzygnięciu skończywszy. Zarówno organ pierwszej instancji, jak i Wojewoda (...) zobowiązani byli do prawidłowego określenia podmiotów uprawnionych do uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym i postąpienia w sposób umożliwiający im realizację swoich procesowych interesów. Ujawnienie na dowodzie doręczenia odbioru korespondencji kierowanej do zmarłego już wówczas L. B. jej odbioru przez „małżonkę - wdowę J. B.” winno spowodować wyjaśnienie sprawy i ustalenia stron prowadzonego postępowania. Jednak Wojewoda (...) przeprowadził własne postępowanie administracyjne obarczone wadą w postaci uznania za stronę postępowania osób nieżyjących. W konsekwencji WSA uchylono tę decyzję - a w dalszej kolejności decyzji organu I instancji. Skutkiem tego była niemożność realizacji inwestycji z wykorzystaniem dokumentacji technicznej zakupionej przez powoda w 2007r.

Jedynie na marginesie Sąd Apelacyjny zauważa, że roszczenie powoda znajduje uzasadnienie również w świetle art. 417 (1) § 2 k.c., skoro szkoda powstała na skutek wadliwości ostatecznej decyzji administracyjnej, której niezgodność z prawem została stwierdzona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. Zbieg podstaw prawnych odpowiedzialności strony pozwanej pozostaje bez wpływu na wynik sprawy.

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty Sąd Apelacyjny oddalił apelację na podstawie art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego rozstrzygnięto w myśl zasady odpowiedzialności za wynik sprawy stosując art. 98 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.

SSA Teresa Rak SSA Paweł Rygiel SSA Józef Wąsik