

Sygn. Akt VI ACa 1726/13

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lipca 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Ewa Stefańska

Sędziowie: SA Aldona Wapińska

SO (del.) Jolanta de Heij- Kaplińska

Protokolant: Lidia Ronkiewicz

po rozpoznaniu w dniu 24 lipca 2014 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) spółki jawnej K. J., R. G. z siedzibą w Z.

przeciwko Powiatowi (...)

o odszkodowanie

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 1 lipca 2013 r.

sygn. akt III C 1083/11

I. oddala apelację ;

II. zasądza od (...) spółki jawnej K. J., R. G. z siedzibą w Z. na rzecz Powiatu (...) kwotę 2.700 zł (dwa tysiące siedemset złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt VI ACa 1726/13

UZASADNIENIE

Powód (...) Spółka jawna K. J., R. G. z siedzibą w Z. domagał się zasądzenia od pozwanego Powiatu (...) na jego rzecz kwoty 100.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami. Jako podstawę faktyczną roszczenia powód podał, że na skutek bezzasadnego zażądania przez Starostę (...) w toku postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, aby powód wskazał aktualne dane właścicieli sąsiednich nieruchomości, doszło do nadmiernego przedłużenia się postępowania w sprawie, czego skutkiem było wystąpienie u powoda szkody w postaci nieuzyskania spodziewanych korzyści (lucrum cessans). Jako podstawę prawną roszczenia powód wskazał art. 417 § 1 k.c.

Pozwany Powiat (...) wnosił o oddalenie powództwa wskazując, że postępowanie administracyjne było prowadzone w sposób zgodny z prawem, a więc nie zaistniały przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. Ponadto zauważył, że powód nie wykazał zaistnienia zdarzenia określonego w art. 417¹ § 3 k.c. oraz nie udowodnił wystąpienia szkody, ani co do zasady, ani co do wysokości.

Wyrokiem z dnia 1 lipca 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo.

Wyrok Sądu Okręgowego został wydany w oparciu o poniższe ustalenia faktyczne i rozważania prawne.

W dniu 20 października 2010 r. powód (...) Spółka jawna K. J., R. G. z siedzibą w Z. złożył do Starosty (...) wniosek o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na: (1) wprowadzenie oczyszczonych ścieków innych będących mieszaniną ścieków bytowych i wód opadowych do ziemi poprzez rów melioracyjny oraz (2) wykonanie wylotu kanalizacyjnego do rowu nr 20 w km 1 + 490.

Pismem z dnia 26 listopada 2010 r. Starosta (...) poinformował powoda, że złożona dokumentacja nie spełnia wszystkich wymagań określonych w art. 131 i 132 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (tekst jedn. z 2005 r. Dz. U. Nr 239, poz. 2019 ze zm.). W wezwaniu wskazano, że odnośnie wniosku dotyczącego wykonania wylotu kanalizacyjnego do rowu dokumentację należy uzupełnić m.in. o decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzję o warunkach zabudowy, zaś odnośnie wniosku dotyczącego udzielenia pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków, m.in. o stan prawny nieruchomości usytuowanych w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód (wprowadzania ścieków), z podaniem siedzib i adresów ich właścicieli, wraz z dokumentami potwierdzającymi te fakty. Organ administracji pouczył powoda, że nieuzupełnienie braków w ustawowym terminie siedmiu dni spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.

Pismem z dnia 17 grudnia 2010 r., a więc po upływie ustawowego terminu, powód uzupełnił część braków wniosku. Zaś w dniu 22 lutego 2011 r., nawiązując do pierwotnie złożonego wniosku, powód przedstawił aneks do operatu wodnoprawnego, w którym zmienił trasę końcowego odcinka rurociągu oraz usytuowanie wylotu kanalizacyjnego. Jednakże złożona przez niego dokumentacja nadal nie wyjaśniała stanu prawnego nieruchomości. Powód ostatecznie sprecyzował i uzupełnił wniosek w dniu 3 marca 2011 r., co spowodowało wszczęcie przez Starostę (...) postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego. Organ administracji w dniu 4 marca 2011 r. zawiadomił zainteresowane strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz składania wniosków i zastrzeżeń. Mieszkańcy wsi J. składali zastrzeżenia do przedmiotowego wniosku, przy czym trzy zawiadomienia powróciły z adnotacją urzędu pocztowego „adresat nie żyje”.

Pismem z dnia 15 kwietnia 2011 r. Starosta (...) wezwał powoda do uzupełnienia dokumentacji przez podanie aktualnych danych właścicieli działek oraz ich siedzib i adresów, a także wyjaśnienie kwestii dotyczącej istniejącej rury wylotowej. Potrzeba wezwania powoda do uzupełnienia tych braków wynikała z powzięcia przez organ administracji wiedzy, że właściciele działek o nr ewidencyjnych (...) nie żyją. Starosta (...) pouczył powoda, że nieuzupełnienie braków w ustawowym terminie siedmiu dni spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.

Pismem z dnia 4 maja 2011 r. powód poinformował Naczelnika Wydziału (...) Starostwa Powiatowego w P., że złożony przez niego w dniu 22 lutego 2011 r. zmieniony operat wodnoprawny zawiera stan prawny wszystkich nieruchomości usytuowanych w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód i planowanych do wykonania urządzeń wodnych, w postaci wypisów z rejestrów gruntów aktualnych w dniu ich złożenia. Jednocześnie stwierdził, że nie może zadośćuczynić wezwaniu do wskazania adresów następców prawnych zmarłych właścicieli sąsiadujących działek, gdyż nie ma dostępu do danych osobowych. Pismem z dnia 23 maja 2011 r. Starosta (...) zwrócił się do Wójty Gminy P. z pytaniem, czy ma on wiedzę o następcach prawnych działek, bądź dysponuje informacjami, kto je użytkuje i opłaca podatek od nieruchomości.

Pismem z dnia 28 czerwca 2011 r. powód wezwał Starostę (...) do wydania decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego wskazując, że jest to skarga na przewlekłe i biurokratyczne prowadzenie sprawy złożona na podstawie art. 227 i 229 k.p.a. Pismo to zostało potraktowane jako zażalenie na niezakończony w terminie, o którym mowa w art. 37 § 1 k.p.a., w związku z czym zostało przekazane do rozpoznania Dyrektorowi Regionalnego Zarządu (...) w W. jako organowi wyższego stopnia. Postanowieniem z dnia 5 października 2011 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu (...) w W. nie uwzględnił zarzutu beczynności w postępowaniu prowadzonym przez Starostę (...) w sprawie

udzielenia powodowi pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie urządzenia wodnego i szczególne korzystanie z wód. W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że czynności organu administracji zmierzały do usunięcia braków złożonego wniosku, gdyż zgodnie z art. 132 ust. 2 pkt. 2 lit. c ustawy - Prawo wodne to na wnioskodawcy spoczywa obowiązek określenia stanu prawnego nieruchomości w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych urządzeń wodnych.

Następnie pismem z dnia 12 lipca 2011 r. powód wezwał Starostę (...) do zapłaty odszkodowania za straty poniesione przez Spółkę w wyniku opieszałego postępowania organu administracji. Zaś w dniu 15 lipca 2011 r. powód złożył do Wojewody (...) skargę na opieszałe działanie Starosty (...).

W dniu 10 listopada 2011 r. Starosta (...) wydał decyzję nr (...), w której udzielił powodowi pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie wylotu kanalizacji deszczowej, rowu melioracyjnego oraz wprowadzenie do rowu melioracyjnego ścieków opadowych z ciągów pieszo-jezdnych i odcinków drogi gminnej położonych we wsi K. gm. P..

Wyrokiem z dnia 5 listopada 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę powoda na przewlekłość postępowania w przedmiotowej sprawie. Skarga kasacyjna od tego orzeczenia została oddalona.

W ocenie Sądu Okręgowego roszczenie powoda nie zasługiwało na uwzględnienie.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że aby skutecznie postawić organowi władzy publicznej zarzut bezprawnego działania, o którym mowa w art. 417 § 1 k.c., należy wskazać naruszoną normę prawną. W przedmiotowej sprawie powód twierdził, że Starosta (...) naruszył ustawę - Prawo wodne poprzez nałożenie na niego obowiązku, któremu nie mógł sprostać. Sąd pierwszej instancji nie podzielił tego stanowiska, albowiem z art. 132 ust. 2 pkt. 2 lit. c ustawy - Prawo wodne wynika, że część opisowa operatu wodnoprawnego powinna zawierać wyszczególnienie stanu prawnego nieruchomości usytuowanych w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód i planowanych do wykonania urządzeń wodnych, z podaniem siedzib i adresów ich właścicieli. Operat wodnoprawny stanowi integralną część wniosku i powinien być przygotowany przed wszczęciem postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego.

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że ustanowienie przez ustawodawcę wymogu, aby operat wodnoprawny określał stan prawny nieruchomości usytuowanych w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych, ma na celu umożliwienie organowi administracji ustalenia wszystkich podmiotów uprawnionych do nieruchomości oraz urządzeń wodnych, które mają być objęte pozwoleniem wodnoprawnym. Na etapie składania wniosku pozyskanie danych koniecznych do uzyskania pozwolenia wodnoprawnego nie jest rolą organu administracji, lecz wnioskodawcy. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, skoro zmarli niektórzy spośród właścicieli nieruchomości, przez które przechodzi rów melioracyjny, konieczne stało się ustalenie aktualnych ich właścicieli, przy czym obowiązek ten spoczywał na powodzie. Dlatego nie można skutecznie postawić Staroście (...) zarzutu naruszenia prawa, którego skutkiem miała być powstała u powoda szkoda, co uzasadniało oddalenie powództwa opartego na treści art. 417 § 1 k.c.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że powód nie wykazał również istnienia zdarzenia określonego w art. 417¹ § 3 k.c., zważywszy na fakt, iż wyrokiem z dnia 5 listopada 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę na przewlekłość postępowania w przedmiotowej sprawie, zaś skarga kasacyjna od tego orzeczenia została oddalona. Wobec nieudowodnienia samej zasady odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, Sąd Okręgowy uznał za niecelowe dopuszczenie dowodu z opinii biegłego sądowego na okoliczność ustalenia wysokości ewentualnej szkody, jaką miał ponieść powód. Skutkowało to oddaleniem zgłoszonego przez powoda wniosku dowodowego.

Od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie apelację wniósł powód (...) Spółka jawna K. J., R. G. z siedzibą w Z..

Apelacją z dnia 4 października 2013 r. powód zaskarżył wyrok w całości, wnosząc o jego zmianę poprzez uwzględnienie powództwa w całości, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Wyrokowi Sądu Okręgowego powód zarzucił:

1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 132 ust. 2 pkt. 2 lit. c ustawy - Prawo wodne poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że nie jest rolą organu pozyskiwanie wymaganych przepisami danych w zakresie ustalenia stron postępowania i uznanie, że jest to obowiązkiem wyłącznie wnioskującego;

2) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 417 k.c. przez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że pozwany działał zgodnie z prawem;

3) sprzeczność ustaleń faktycznych z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego poprzez przyjęcie, że to powoda obciąża wina za przewlekłe i nieterminowe wydanie decyzji przez Powiat (...);

4) mające wpływ na treść wyroku naruszenie przepisów prawa procesowego, tj. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów oraz nienależyte rozważenie i ocenę całokształtu materiału dowodowego zebranego w sprawie oraz naruszenie art. 5 k.p.c. w zw. z art. 217 § 1 k.p.c. poprzez naruszenie zasady równości stron w procesie i nieprzeprowadzenie dowodów zgłoszonych przez powoda oraz niewydanie postanowienia dowodowego w tym zakresie, co skutkowało niewyjaśnieniem wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy;

5) naruszenie przepisów Konstytucji RP, tj. art. 4, art. 8 pkt. 1 i art. 87 pkt. 1 oraz zasady bezstronności sądów (art. 45 Konstytucji RP w kontekście art. 4 Konstytucji RP).

Ponadto podczas rozprawy odwoławczej w dniu 24 lipca 2014 r. pełnomocnik powoda oświadczył, że Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną powoda od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalającego skargę powoda na przewlekłość postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego (k. 370 akt).

Pozwany Powiat (...) wnosił o oddalenie apelacji i zasądzenie od powoda na jego rzecz kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył:

Apelacja powoda nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd Okręgowy dokonał w prawidłowych ustaleń faktycznych i Sąd Apelacyjny przyjmuje je za własne. Także rozważania prawne Sądu pierwszej instancji są w zasadzie prawidłowe, choć wymagają uszczegółowienia i uzupełnienia.

Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia Sąd Okręgowy przyjął wskazywany przez powoda art. 417 § 1 k.c., zgodnie z którym 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. W ocenie Sądu pierwszej instancji przedmiotowe powództwo podlegało oddaleniu, albowiem działania pozwanego nie były bezprawne. Dodatkowo Sąd Okręgowy odwołał się do treści wskazywanego przez pozwanego art. 417¹ § 3 k.c., który stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Zdaniem Sądu pierwszej instancji na tej podstawie powództwo podlegało oddaleniu, albowiem powód nie wykazał istnienia zdarzenia określonego w tym przepisie. W ten sposób Sąd Okręgowy uchylił się od stanowczego wskazania podstawy prawnej roszczenia powoda.

Z uzasadnienia pozwu wynika, że powód domaga się odszkodowania za szkodę w postaci *lucrum cessans*, która miała zostać spowodowana przez Starostę (...) poprzez podejmowanie nieprawidłowych działań polegających na wzywaniu powoda do wskazania danych osobowych i adresów spadkobierców właścicieli nieruchomości oraz zwracaniu się o informację na temat zgodności przedsięwzięcia z planem miejscowym. Zdaniem powoda działania te skutkowały

nadmiernym przedłużeniem postępowania administracyjnego, a w konsekwencji powstaniem u powoda szkody polegającej na utracie spodziewanych zysków. Na rozprawie w dniu 14 czerwca 2012 r. pełnomocnik powoda oświadczył, że skoro powód nie dysponuje orzeczeniem, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c., to podstawą jego roszczenia jest art. 417 § 1 k.c. (k. 187 akt).

Jednakże zauważyć należy, że zgodnie z zasadą „da mihi factum, dabo tibi ius” do powoda należy podanie podstawy faktycznej powództwa i udowodnienie swoich twierdzeń, zaś ocena prawna roszczenia należy do sądu, który nie jest związany wskazaną przez powoda podstawą prawną żądania. Dlatego powód nie mógł skutecznie dokonać wyboru podstawy prawnej powództwa, wskazując art. 417 § 1 k.c. zamiast art. 417¹ § 3 k.c. W szczególności, że w judykaturze słusznie wskazuje się, że normy zawarte w art. 417¹ § 1-3 k.c., regulując szczególne postacie bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną, ograniczają odpowiedzialność określoną w art. 417 k.c. przez to, że wprowadzają kwalifikowany sposób stwierdzenia bezprawności w przypadku określonych rodzajów aktów władczych (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2011 r., sygn. akt II CSK 570/10, Lex nr 847123). Norm tych nie można więc stosować zamiennie, gdyż pozostają one w relacji „lex specialis derogat legi generali”.

Mając na uwadze podaną w uzasadnieniu pozwu podstawę faktyczną powództwa przyjąć trzeba, że powód wywodzi swoje roszczenie z faktu „niewydania decyzji” przez Starostę (...), rozumianego jako przewlekłość postępowania administracyjnego, której dotyczy art. 417¹ § 3 k.c. (por. Z. Banaszczyk, Prawo zobowiązań - część ogólna, pod red. A. Olejniczaka, System Prawa Prywatnego, tom 6, Warszawa 2009, s. 836). Jak słusznie podnosił pozwany w toku postępowania, w takiej sytuacji sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie nie może samodzielnie rozstrzygać o niezgodności z prawem niewydania konkretnej decyzji administracyjnej, albowiem związany jest w tym zakresie rozstrzygnięciem organu działającego w ramach przewidzianego przez ustawodawcę właściwego postępowania, w którym strona może uzyskać orzeczenie prejudycjalne. Orzeczeniami tymi (tj. prejudykatami) są: przewidziane w art. 37 k.p.a. postanowienie wydane na skutek wniesienia zażalenia na niezakończoną sprawę w terminie oraz wyrok wydany w wyniku rozpoznania skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. (por. Z. Banaszczyk, op. cit., s. 844). Może nim być także orzeczenie organu administracji wydane w ramach postępowania skargowego, uregulowanego w art. 227 i nast. k.p.a. (por. M. Safian, K. Matuszczyk, Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej, Warszawa 2009, s. 125).

W przedmiotowej sprawie sam powód przyznaje, że nie dysponuje orzeczeniem, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c. Zdaniem Sądu Apelacyjnego już sama ta okoliczność uzasadniała oddalenie powództwa. Obowiązkiem procesowym powoda było bowiem udowodnienie prejudykatem niezgodności z prawem „niewydania decyzji”, rozumianego jako przewlekłość postępowania administracyjnego prowadzącego do wydania tej decyzji. Brak prejudykatu powoduje, że niecelowe było dokonywanie ustaleń faktycznych w zakresie pozostałych przesłanek odpowiedzialności pozwanego, tj.: szkody, działania powodującego szkodę w postaci zaniechania wydania decyzji, adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a niewydaniem decyzji i bezprawności zaniechania (por. J. Skoczylas, Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną, Warszawa 2005, s. 262).

Jedynie na marginesie należy wskazać, że w niniejszej sprawie do akt złożono postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2012 r. (sygn. akt IV SAB/Wa 170/11) o odrzuceniu skargi powoda na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Starostę (...) w sprawie o wydanie pozwolenia wodnoprawnego (k. 182 akt). Z uzasadnienia tego orzeczenia wynika, że powód nie złożył w sposób prawidłowy zażalenia w trybie art. 37 k.p.a., gdyż trudno za nie uznać pismo z dnia 28 czerwca 2011 r. wniesione jako skarga w trybie art. 227 i 229 k.p.a. Wskazano ponadto, że w postanowieniu z dnia 5 października 2011 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu (...) w W. nie wypowiedział się w kwestii przewlekłości postępowania, a jedynie bezczynności organu, której nie stwierdził.

Pogląd dotyczący niezachowania wymogów formalnych wniesienia skargi został skutecznie zakwestionowany przez powoda w skardze kasacyjnej, której wniesienie doprowadziło do uchylecia zaskarżonego postanowienia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji, postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2012 r. (sygn. akt II OSK 1478/12). Wskutek ponownego rozpoznania sprawy, wyrokiem z dnia 5

listopada 2012 r. (sygn. akt IV SAB/Wa 113/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę powoda na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Starostę (...) w sprawie o wydanie pozwolenia wodnoprawnego (k. 269 akt). W uzasadnieniu wskazano, że kontrolując działanie organu administracji w okresie od dnia 11 kwietnia 2011 r. do dnia 5 czerwca 2012 r., kiedy Starosta (...) wydał wnioskowane pozwolenie wodnoprawne, brak jest podstaw do przypisania mu przewlekłości postępowania. Wyrok ten został zaskarżony przez powoda skargą kasacyjną (k. 275 akt). Podczas rozprawy odwoławczej w dniu 24 lipca 2014 r. pełnomocnik powoda oświadczył, że Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną powoda (k. 370 akt). Oznacza to, że w przedmiotowej sprawie istnieje prejudykat o treści przeciwnej, z którego wynika, że w prowadzonym przez Starostę (...) postępowaniu o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego nie wystąpiła przewlekłość postępowania.

Dlatego jedynie na marginesie można wskazać, że nie ma racji powód zarzucając w apelacji błędną wykładnię art. 132 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm., zwanej dalej „ustawą - Prawo wodne”). Powołany przepis stanowi, że część opisowa operatu wodnoprawnego zawiera m.in. wyszczególnienie stanu prawnego nieruchomości usytuowanych w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych, z podaniem siedzib i adresów ich właścicieli. Zaś z art. 131 ust. 2 pkt 1 ustawy - Prawo wodne wynika, że operat wodnoprawny dołącza się do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego. Miał więc rację Sąd pierwszej instancji wskazując, że na powodzie spoczywał obowiązek dołączenia do wniosku operatu wodnoprawnego, przy czym powinien to być operat zgodny ze stanem faktycznym i prawnym, a więc uwzględniający aktualne dane osobowe i adresowe właścicieli nieruchomości.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie niesporne jest, że powód do wniosku z dnia 20 października 2010 r. o wydanie pozwolenia wodnoprawnego w zakresie wykonania wylotu kanalizacyjnego do rowu (k. 74 akt) dołączył operat wodnoprawny, który nie spełniał wymogu określonego w art. 132 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy - Prawo wodne, ponieważ nie zawierał wyszczególnienia stanu prawnego nieruchomości usytuowanych w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód (wprowadzania ścieków), z podaniem siedzib i adresów ich właścicieli. Dlatego pismem z dnia 29 listopada 2010 r. (k. 76 akt) Starosta (...) wezwał powoda do uzupełnienia dokumentacji w terminie siedmiu dni, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Wezwanie to zostało doręczone pełnomocnikowi powoda w dniu 6 grudnia 2010 r. (k. 79 akt), więc ustawowy termin upłynął bezskutecznie z dniem 13 grudnia 2010 r.

Wskazać należy, że określony w art. 64 § 2 k.p.a. siedmiodniowy termin do uzupełnienia braków formalnych podania jest terminem ustawowym, a zatem nie mógł być przez organ administracji ani skrócony, ani przedłużony. W razie uchybienia terminu bez własnej winy, powód mógł złożyć wniosek o jego przywrócenie na zasadach określonych w art. 58-59 k.p.a., lecz tego nie uczynił. Uzasadniało to pozostawienie jego wniosku z dnia 20 października 2010 r. o wydanie pozwolenia wodnoprawnego bez rozpoznania, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Nieusunięcie braków formalnych powoduje bowiem bezskuteczność podania strony, rozumianą w ten sposób, że podanie to nie jest zdolne do wywołania skutku prawnego w postaci wszczęcia postępowania w sprawie. Przy tym, przepisy prawa procesowego nie przewidują wydania decyzji o pozostawieniu podania bez rozpoznania, lecz jest to czynność materialno-techniczna (por. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 25 października 2007 r., sygn. akt II SA/Ke 430/07, Lex nr 440019).

W dniu 17 grudnia 2010 r. powód skierował do Starosty (...) pismo, do którego dołączył poprawiony i uzupełniony operat wodnoprawny (k. 80 akt). Jednak także ten operat nie zawierał wyszczególnienia stanu prawnego nieruchomości usytuowanych w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód (k. 82 akt). Następnie, przy piśmie z dnia 22 lutego 2011 r., powód złożył aneks do operatu wodnoprawnego obejmujący zmianę trasy końcowego odcinka rurociągu oraz zmianę usytuowania wylotu kanalizacyjnego (k. 83 akt). W operacie tym wskazany został stan prawny nieruchomości (który następnie okazał się nieaktualny), więc Starosta (...) wszczął postępowanie wodnoprawne, o czym pismem z dnia 4 marca 2011 r. zawiadomił wszystkie strony postępowania (k. 90 akt). Ponieważ z adnotacji doręczyciela na zwrotnych potwierdzeniach odbioru korespondencji wynikało, że trzech spośród właścicieli nieruchomości nie żyje (k. 92-95 akt), pismem z dnia 21 kwietnia 2011 r. (k. 101 akt) Starosta (...) wezwał powoda do uzupełnienia dokumentacji w zakresie stanu prawnego nieruchomości. Ponadto ponieważ liczni właściciele gruntów,

do których należały rowy melioracyjne, nie wyrazili zgody na wprowadzenie do nich ścieków powoda (k. 96-100 akt), pozwany wezwał powoda do ustosunkowania się do ich zarzutów.

W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 6 maja 2011 r. (k. 106 akt) powód stwierdził, że ostatecznie przedstawiony przez niego operat wodnoprawny zawiera stan prawny wszystkich nieruchomości usytuowanych w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód, zgodny z treścią wypisów z rejestru gruntów aktualnych w dniu ich złożenia pozwanemu. Jednocześnie oświadczył, że nie będzie w stanie wykonać wezwania do dostarczenia danych osobowych i adresów następców prawnych zmarłych właścicieli nieruchomości. Dlatego pismem z dnia 26 maja 2011 r. (k. 110 akt) Starosta (...) zwrócił się do Wójta Gminy P. o przesłanie kopii aktów zgonu zmarłych właścicieli nieruchomości oraz o informację, kto użytkuje i opłaca podatki od tych nieruchomości. Z udzielonej odpowiedzi z dnia 13 czerwca 2011 r. (k. 112 akt) wynikało, że wszystkie te osoby zmarły jeszcze przed wszczęciem postępowania wodnoprawnego. Następnie w dniu 1 lipca 2011 r. pozwany zwrócił się do wskazanych tam osób z prośbą o wyjaśnienie, kto jest spadkobiercami po właścicielach nieruchomości oraz czy zostały po nich przeprowadzone postępowania spadkowe (k. 114-121 akt).

Wbrew sugestiom powoda, organ administracji nie mógł prowadzić postępowania wodnoprawnego z udziałem zmarłych właścicieli nieruchomości, albowiem w judykaturze trafnie wskazuje się, że skierowanie decyzji do osoby zmarłej musi być zawsze kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 708/12, Lex nr 1452172). Jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, wyrażona w art. 10 k.p.a. Wynika z niej, że organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Dlatego organy administracji mają obowiązek ustalenia z urzędu stron danego postępowania, powiadomienia stron o wszczęciu postępowania, a także doręczenia wszystkim podmiotom będącym stronami wydanych w sprawie rozstrzygnięć.

Tymczasem zawarta w apelacji argumentacja powoda zmierza do pozbawienia tych praw niektórych spośród pozostałych stron postępowania wodnoprawnego. Sugerowane przez powoda oparcie się przez organ administracji na danych zawartych w rejestrze gruntów skutkowałoby nieważnością postępowania, skoro jako właściciele nieruchomości wpisane były tam osoby zmarłe. Przy tym, nie istnieje przepis prawa, który zwalniałby organ administracji właściwy w sprawach o wydanie pozwolenia wodnoprawnego z obowiązku ustalenia rzeczywistych stron postępowania, pozwalając na uznanie za strony osób ujawnionych w katastrze.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, Starosta (...) nie miał podstaw do odstąpienia od wymogu ustalenia następców prawnych właścicieli nieruchomości na podstawie art. 132 ust. 9 ustawy - Prawo wodne, zgodnie z którym organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego może odstąpić od niektórych wymagań dotyczących operatu. Użyte w tym przepisie sformułowanie „może” nie oznacza bowiem dowolności organu administracji, a ponadto takie rozstrzygnięcie powinno zawierać uzasadnienie przyczyn odstąpienia od wymagań operatu wodnoprawnego (por. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 411/08, Lex nr 566525). Powód nie wskazał takiego uzasadnienia, eksponując jedynie swoją niechęć do podjęcia działań zmierzających do ustalenia spadkobierców zmarłych właścicieli. Tymczasem dysponując wezwaniem do usunięcia braków formalnych wniosku, powód mógł wykazać swój interes prawny w celu uzyskania niezbędnych odpisów aktów stanu cywilnego, a następnie na tej podstawie ustalić treść postanowień wydanych w sprawach spadkowych i adresy spadkobierców, ewentualnie doprowadzić do zainicjowania tych postępowań. Miał więc rację Sąd pierwszej instancji wskazując w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że zaniechania w tym zakresie obciążają powoda.

Zdaniem Sądu odwoławczego, błędna jest sugestia powoda, iż wadliwość działania Starosty (...) polegała na niezastosowaniu art. 49 k.p.a. Przepis ten stanowi, że strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Powód nie wskazał jednak szczególnego przepisu, który zezwalałby na zastosowanie takiego trybu doręczeń w przedmiotowej sprawie. Przepisem

takim nie był w szczególności, uchylony z dniem 18 marca 2011 r., art. 127 ust. 9 ustawy - Prawo wodne, albowiem w przedmiotowej sprawie liczba stron postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego nie przekraczała 20.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, działania Starosty (...) były zgodne z prawem. W operacie wodnoprawnym powód wskazał nieaktualny stan prawny nieruchomości, obejmujący właścicieli, którzy nie żyli w dacie złożenia wniosku. Oznacza to, że operat ten nie spełniał wymogów określonych w art. 132 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy - Prawo wodne. Tymczasem, zgodnie z art. 131 ust. 2 pkt 1 ustawy - Prawo wodne, to na powódzie spoczywał obowiązek dołączenia do wniosku aktualnego operatu wodnoprawnego. Co więcej, jego realizacja stanowiła warunek skuteczności żądania wszczęcia postępowania wodnoprawnego. Organ administracji był więc zobligowany do wyegzekwowania od powoda wykonania tego obowiązku, skoro brak danych osobowych i adresów będących stronami postępowania aktualnych właścicieli nieruchomości, uniemożliwiał mu ustalenie z urzędu stron tego postępowania.

Wiedząc o problemach powoda z realizacją tego obowiązku, Starosta (...) zwracał się do organów administracji i osób fizycznych o informacje dotyczące spadkobierców po zmarłych właścicielach nieruchomości. Jednakże na tej podstawie powód nie może próbować skutecznie przerzucić na pozwanego spoczywającego na nim ustawowego obowiązku. Skoro bowiem - zgodnie z art. 99 zdanie drugie w związku z art. 97 § 1 pkt 1 k.p.a. - obowiązek podjęcia działań zmierzających do ustalenia spadkobierców stron zmarłych w toku postępowania wszczętego na wniosek strony, obciąża organ administracji jedynie wówczas, gdy interes społeczny przemawia za załatwieniem sprawy, brak jest podstaw do przyjęcia, że obowiązek ten jest szerszy w sytuacji, gdy do złożonego wniosku strona nie dołączyła wymaganego prawem operatu wodnoprawnego zawierającego aktualne dane osobowe i adresy właścicieli.

Ponadto pismem z dnia 21 kwietnia 2011 r. (k. 103 akt) Starosta (...) zwrócił się do Wójta Gminy P. o opinię, czy wykonanie wylotu kanalizacyjnego w sposób wskazany przez powoda we wniosku i wprowadzanie do rowu melioracyjnego ścieków, nie narusza ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podstawą prawną wystąpienia pozwanego były art. 126 pkt 1 ustawy - Prawo wodne w związku z art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Odpowiedź na to pismo wpłynęła do pozwanego w dniu 16 maja 2011 r. (k. 108 akt). Wbrew twierdzeniom powoda, postępowanie pozwanego było prawidłowe. Starosta (...) nie mógł pominąć tego etapu postępowania, skoro z art. 126 pkt 1 w związku z art. 125 pkt 2 ustawy - Prawo wodne wynika, że jeżeli projektowany sposób korzystania z wody narusza ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, organ administracji odmawia wydania pozwolenia wodnoprawnego.

Nie są zasadne również zarzuty apelacji powoda wskazujące na naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie niewszzechstronnej oceny dowodów, a w konsekwencji dokonanie wadliwych ustaleń faktycznych. W przedmiotowej sprawie stan faktyczny został ustalony przez Sąd Okręgowy prawidłowo, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, która wymaga, aby sąd oceniał materiał dowodowy w sposób logiczny, spójny i zgodny z zasadami doświadczenia życiowego. Należy podzielić utrwalony w orzecznictwie pogląd, że do naruszenia przepisu art. 233 § 1 k.p.c. mogłoby dojść tylko wówczas, gdyby skarżący wykazał uchybienie podstawowym regułom służącym ocenie wiarygodności i mocy poszczególnych dowodów, tj. regułom logicznego myślenia, zasadzie doświadczenia życiowego i właściwego kojarzenia faktów (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2005 r., III CK 314/05, Lex nr 172176). Tylko w przypadku, gdy brak jest logiki w wiązaniu wniosków z zebranymi dowodami lub gdy wnioskowanie sądu wykracza poza schematy logiki formalnej albo wbrew zasadom doświadczenia życiowego nie uwzględnia jednoznacznych praktycznych związków przyczynowo - skutkowych, przeprowadzona przez sąd ocena dowodów może być skutecznie podważona (por. uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 27 lutego 2007 r., I ACa 1053/06, Lex nr 298433).

Skuteczne postawienie zarzutu naruszenia przepisu art. 233 § 1 k.p.c. wymaga wykazania, że sąd uchybił zasadom logicznego rozumowania lub doświadczenia życiowego, to bowiem może być jedynie przeciwstawione uprawnieniu sądu do dokonywania swobodnej oceny dowodów. Nie jest natomiast wystarczające przekonanie o innej niż przyjął sąd wadze (doniosłości) poszczególnych dowodów i ich odmiennej ocenie, niż ocena sądu (por. uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2006 r., I ACa 1303/05, Lex nr 214251). Tymczasem pełnomocnik powoda

w apelacji nie podjął nawet polemiki z ocenami Sądu pierwszej instancji, nie stawiając im przekonujących zarzutów. Uzasadnienie apelacji w tej części jest chaotyczne i nie pozwala na merytoryczną ocenę ogólnie sformułowanego zarzutu.

Niezrozumiałe są sformułowane w apelacji zarzuty naruszenia art. 4, 8 pkt 1, 45 i 87 pkt 1 Konstytucji RP. Art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji RP stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Z art. 8 pkt 1 Konstytucji RP wynika, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast art. 87 pkt 1 Konstytucji RP wskazuje, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Wywiedzenie z tych przepisów też wskazanych przez powoda w apelacji wydaje się być przedsięwzięciem karkołomnym. Po pierwsze - przepisy te w ogóle nie dotyczą kwestii podniesionych w uzasadnieniu apelacji. Po drugie zaś - powód zdaje się zapominać, że pozew wniósł do sądu powszechnego, a nie do sądu administracyjnego, skoro zarzucił Sądowi pierwszej instancji iż „nie próbował nawet ustalić, na czym w tej sprawie polegał interes publiczny, a nie ustaliwszy tego nie mógł ocenić, czy pozwany nim się kierował”.

Równie niezrozumiałym jest zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji, wyrażonej w art. 45 Konstytucji RP, zasady bezstronności sądu, co miałyby polegać na „obowiązku interpretowania wątpliwości na korzyść strony słabszej, którą z natury wobec organu jest obywatel”. Zdaniem profesjonalnego pełnomocnika powoda „taki charakter mają prowadzone w tej sprawie przez organy odwoławcze oraz sąd rozważania o rozróżnieniu przewlekłości postępowania od beczynności organu” oraz „rażącym naruszeniem powyższych zapisów Konstytucji jest doktrynalnie uprzywilejowana pozycja organów władzy wobec obywateli w procesach sądowych”. Pełnomocnik powoda nie dostrzega jednak, że przed sądem powszechnym nie występują organ (podmiot administrowany) i obywatel (podmiot administrowany), lecz dwa równorzędne podmioty posiadające zdolność sądową i procesową (powód i pozwany), zaś spór między nimi jest rozstrzygany na podstawie wyników postępowania dowodowego, prowadzonego zgodnie z zasadami kontrydiktoryjności i ciężaru dowodu.

Niezrozumiałym jest sformułowany w apelacji zarzut naruszenia art. 5 k.p.c., albowiem powód w toku postępowania był reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, który w jego imieniu wniósł apelację. Zarzut ten nie zawiera uzasadnienia, więc nie wiadomo, jakich pouczeń od Sądu pierwszej instancji oczekiwał powód. Niezasadny jest również zarzut naruszenia art. 217 § 1 k.p.c. w związku z oddaleniem wniosku dowodowego powoda zmierzającego do wykazania wysokości poniesionej szkody. Po pierwsze - w sytuacji, gdy powództwo okazało się nieudowodnione co do zasady, niecelowe było dopuszczanie dowodów zmierzających do udowodnienia żądania co do wysokości. Po drugie - skuteczne powołanie się w postępowaniu odwoławczym na zarzut naruszenia prawa procesowego wymagałoby zgłoszenia przed Sądem pierwszej instancji zastrzeżenia do protokołu w trybie art. 162 k.p.c., co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

Podstawą orzeczenia Sądu Apelacyjnego był art. 385 k.p.c. O kosztach procesu orzeczono na zasadzie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c.