

Sygn. akt I ACa 872/17

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 lutego 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Magdalena Natalia Pankowiec
Sędziowie	:	SSA Elżbieta Bieńkowska SSO del. Leszek Ciulkin (spr.)
Protokolant	:	Łukasz Patejuk

po rozpoznaniu w dniu 23 lutego 2018 r. w Białymstoku na rozprawie

sprawy z powództwa **J. G. (1)**

przeciwko **Powiatowi (...)**

**o zapłatę**

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Łomży

z dnia 30 czerwca 2017 r. sygn. akt I C 759/15

**oddala apelację.**

(...)

## UZASADNIENIE

**Powód J. G. (1)** w pozwie skierowanym przeciwko Powiatowi (...) zażądał zasądzenia kwoty 310.730 zł z ustawowymi odsetkami od 4 sierpnia 2015 r. oraz kosztów procesu według norm przepisanych.

W uzasadnieniu wskazał, że 1 marca 2011 r. wraz z gospodarstwem przejął wszelkie sprawy związane z jego prowadzeniem, podjętymi inwestycjami i istniejącymi zobowiązaniami, m.in. wszedł w prawa i obowiązki strony w postępowaniu administracyjnym, związanym z wydaniem pozwolenia na budowę obory o obsadzie 30 (...), płyty gnojowej o pow. 60 m<sup>2</sup>, zbiorników na gnojówkę i gnojowicę o pow. odpowiednio 50 m<sup>3</sup> i 170 m<sup>3</sup> oraz zbiornika na ścieki o pow. 11 m<sup>3</sup> na działce nr (...). Pozwolenie zatwierdzające projekt budowlany i zezwolenie na budowę zostało wydane decyzją z 29 lutego 2008 r. nr (...) po czteromiesięcznym postępowaniu. Wcześniej, postanowieniem z 6 lutego 2008 r. Wójt Gminy G. wydał postanowienie, w którym wyraził zgodę na budowę obory po granicy z działką nr (...).

W dniu 21 marca 2008 r. budowa została rozpoczęta. Prace miały zostać zakończone w czerwcu 2008 r., a od lipca planowane było rozpoczęcie korzystania z nowej obory, połączone ze zwiększeniem stada krów o 30 sztuk.

Na skutek wniosku Wójty Gminy G. z 23 kwietnia 2008 r., Starostwo Powiatowe w G. w dniu 28 kwietnia 2008 r. wznowiło postępowanie administracyjne i wydało postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji nr (...). W tym czasie budynek inwentarski był już w stanie surowym wraz z wykonanymi instalacjami elektryczną i hydrauliczną oraz pokryty blachą. Brak było okien i drzwi. Zażalenie ojca powoda na postanowienie z 9 czerwca 2008 r. o wstrzymaniu wykonania decyzji nr (...) nie zostało uwzględnione. Starosta zażądał wówczas uzupełnienia wniosku o dokumenty dotyczące uprawnień do dysponowania działką nr (...) na cele budowlane, a także aktualnych uzgodnień z Wójtem Gminy, co do przedmiotowej działki. Postanowieniem z 4 lipca 2008 r. starosta (...) zawiesił z urzędu wznowione postępowanie o zezwolenie na budowę. Swoimi działaniami Starosta usiłował zmusić inwestora do dostosowania się do woli urzędników odnośnie przebiegu drogi gminnej. Wnioski o wskazanie terminu zakończenia postępowania były uzależniane od dostarczenia dokumentu uprawniającego do dysponowania działką nr (...) na cele budowlane.

Postanowieniem z 25 marca 2010 r. Starosta wydał postanowienie o odmowie podjęcia zawieszono postępowania. Postanowieniem z 30 kwietnia 2010 r. Wojewoda (...) oddalił zażalenie ojca powoda. Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 21 października 2010 r. uchylono zarówno postanowienie Starosty (...) z 23 marca 2010 r., jak i uprzednie postanowienie z 4 sierpnia 2008 r. o zawieszeniu postępowania administracyjnego wobec naruszenia prawa materialnego, które miało znaczący wpływ na wynik postępowania. W dniu 4 maja 2011 r. Starosta (...) podjął z urzędu zawieszono postępowanie. Umową z 30 grudnia 2011 r. wójt Gminy G. użyczył J. G. (2) część działki nr (...) na cele budowlane.

Powód wskazywał, że w wyniku powyższych działań, a przede wszystkim wydania decyzji z 4 lipca 2008 r. przez okres od lipca 2008 r. do 21 maja 2012 r. nie było możliwości prowadzenia prac inwestycyjnych i korzystania z niej zgodnie z przeznaczeniem. Zawieszenie postępowania administracyjnego spowodowało stagnację. Gdyby do tego nie doszło, już od lipca 2008 r. byłaby możliwość zwiększenia obsady krów mlecznych o 30 sztuk. Zawieszenie postępowania i bezczynność organu - Starostwa Powiatowego spowodowało, że dopiero w maju 2012 r. powstała możliwość zakupu zwierząt i zwiększenia produkcji mleka o ponad 30 %. Dało się to stwierdzić po upływie roku funkcjonowania gospodarstwa z powiększonym stadem. Do lat 2012/2013 sprzedaż mleka wynosiła średnio 597.391 l w średniej cenie 1.11 zł za litr. W latach 2013 i 2014 r. po powiększeniu stada, średnia roczna sprzedaż mleka wyniosła 91.541 l. Różnica wyniosła więc 31.802 l.

Postanowienie o zawieszeniu postępowania spowodowało, że nie można było prowadzić gospodarstwa z powiększonym stadem już od 2008 r.

Powód podnosił, że zgodnie z danymi GUS średnia cena mleka w województwie (...) w okresie lat 2008 -2012 wyniosła 1,11 zł za litr, zaś cena cieląt wynosiła 1.003,59 zł za sztukę. Po powiększeniu stada o 30 krów, liczba urodzeń cieląt zwiększyła się o 30 sztuk. Wszystkie zwierzęta sprzedawane są po odchowaniu. Stagnacja spowodowała wymierną szkodę w kwocie 135.317,49 zł jako dochód ze sprzedaży mleka oraz 115.412,85 zł z tytułu możliwych do sprzedania cieląt; łącznie 250.730 zł. Poza tym powstały koszty związane z dozowaniem i zabezpieczeniem budowli przed zniszczeniem. I tak część prac trzeba było powtórzyć ze względu na zniszczenia spowodowane niezamontowaniem drzwi i okien. Całość przedsięwzięć chroniących inwestycję przed dewastacją powód oszacował na kwotę 60.000 zł. Łącznie wyliczył szkodę na kwotę 310.730 zł.

**Pozwany Powiat (...) powództwa nie uznał i wniosł o jego oddalenie.** W odpowiedzi na pozew i pismach procesowym wskazał na bezzasadność powództwa, dodatkowo podniósł zarzut przedawnienia roszczenia.

Pozwany zwróci uwagę na to, że roszczenia zgłoszone na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. muszą być związane z wydaniem wadliwego prawomocnego orzeczenia lub decyzji administracyjnej. Nie obejmują postanowień zapadłych w toku postępowania administracyjnego.

Podniósł, że Starosta (...) decyzją z 29 lutego 2008 r. nr (...) zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę budynku inwentarskiego - obory o obsadzie 30 (...), płyty gnojowej o pow. 60 m<sup>2</sup>, zbiorników na gnojówkę i gnojownicę o pow. odpowiednio 50 m<sup>3</sup> i 170 m<sup>3</sup> oraz zbiornika na ścieki o pow. 11 m<sup>3</sup> na działkach nr (...) w T. pow. G.. Występujący o pozwolenie na budowę J. G. (2) i T. G. (1) wraz z wnioskiem złożyli oświadczenie przewidziane w art. 32 ust. 4 pkt 2 prawa budowlanego - pod rygorem odpowiedzialności karnej - o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, obejmującą działki o numerach (...) położone w T.. Także decyzją o warunkach zabudowy zostały objęte te same trzy działki. W tej sytuacji Starosta (...) nie miał podstaw do prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Powyższe oświadczenie może podlegać badaniu, co do zgodności z rzeczywistym stanem prawnym tylko w wypadku powzięcia wątpliwości odnośnie istnienia tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Na etapie postępowania zwykłego nie było więc podstaw do podejrzeń, że oświadczenia złożone przez J. i T. małżonków G. o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest niezgodne z rzeczywistym stanem prawnym.

Sytuacja uległa zmianie po złożeniu w dniu 28 kwietnia 2008 r. pisma przez Wójta Gminy G., w którym zakwestionował on posiadanie przez inwestorów tytułu do działki nr (...). W tej sytuacji Starosta (...) wznowił postępowanie i wstrzymał wykonanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Następnie zwrócił się do inwestorów o wyjaśnienie problemu i uzupełnienie wniosku o dokument uprawniający do dysponowania działką na cele budowlane. W dniu 19 czerwca 2008 r. nałożył na nich obowiązek uzupełnienia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę poprzez dostarczenie dokumentu uprawniającego ich do dysponowania działką nr (...) na cele budowlane oraz dostarczenia uzgodnień z Wójtem Gminy G. w sprawie przeniesienia drogi. Ponieważ inwestorzy przedstawili tylko uzgodnienia z Wójtem dotyczące przeniesienia drogi, natomiast nie złożyli dokumentu potwierdzającego prawo do dysponowania działką nr (...) na cele budowlane, podali jedynie, że są w trakcie załatwiania takiego tytułu, Starosta (...) postanowieniem z 4 lipca 2008 r. zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, tj. do czasu zamiany gruntów zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego wsi T..

Po odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania postanowieniem Starosty (...), inwestorzy zaskarżyli je do Wojewody (...), który postanowieniem z 30 kwietnia 2010 r. utrzymał je w mocy. Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B. z 21 października 2010 r. postanowienia z 25 marca 2010 r. oraz poprzedzające je postanowienie o zawieszeniu postępowania zostały uchylone.

W dniu 30 grudnia 2011 r. inwestorzy uzupełnili wniosek poprzez dostarczenie oświadczenia o prawie do dysponowania działką nr (...) na cele budowlane, do którego dołączyli umowę użyczenia tej działki zawartą 30 grudnia 2011 r. z Wójtem Gminy G. oraz wyciągiem z protokołu sesji Rady Gminy G. z 6 października 2011 r. Dysponując powyższym materiałem Starosta (...) wydał decyzję odmawiającą uchylecia decyzji z 29 lutego 2008 r., zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę budynku inwentarskiego. Decyzja ta nie była skarżona. Następnie decyzją z 27 stycznia 2012 r. przeniesiono decyzję z 29 lutego 2008 r. na rzecz J. G. (1).

8 czerwca 2012 r. J. i T. małżonkowie G. oraz J. G. (1) wystąpili o stwierdzenie nieważności decyzji nr (...) z 29 lutego 2008 r. oraz postanowień z 28 kwietnia 2008 r. i 11 lipca 2011 r. o wznowieniu postępowania, zarzucając tym orzeczeniom rażące naruszenie prawa. Decyzją z 23 lipca 2012 r. Wojewoda (...) odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Starosty (...) z 29 lutego 2008 r. nr (...) zatwierdzającej projekt budowlany. Odwołanie inwestorów do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego nie było skuteczne, decyzją z 22 listopada 2012 r. utrzymano w mocy zaskarżoną decyzję.

Zdaniem pozwanego doszukiwanie się prejudykatu stanowiącego podstawę odpowiedzialności na tle art. 417<sup>1</sup> §2 k.p.c. nie było uprawnione, gdyż przepis ten przewiduje odpowiedzialność wyłącznie za decyzje administracyjne. Poza tym z uzasadnienia wyroku WSA nie wynika, że uchylene postanowienie o zawieszeniu postępowania winno wówczas oznaczać konieczność uwzględnienia żądania inwestorów. Zauważono bowiem, że organ zawieszając postępowanie administracyjne nie mógł kierować się przewidywaniami co do ewentualnego wyniku postępowania dotyczącego zamiany działki nr (...) zgodnie z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania. Oznacza to, że skoro

inwestorzy nie dostarczyli tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, to nie zachodziły przesłanki do zawieszenia postępowania, lecz do wydania rozstrzygnięcia i pozostawienia nieuzupełnionego wniosku bez rozpoznania.

Ponadto naprawienia szkody na tle art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. można domagać się wyłącznie w wypadku ustalenia, że wydana decyzja administracyjna był niezgodna z prawem, a niezgodność ta została stwierdzona we właściwym postępowaniu. Przepisy kodeksu cywilnego w tym zakresie odsyłają do procedur administracyjnych. Na gruncie k.p.a. będzie nim wznowienie postępowania administracyjnego (art. 145 - 152 k.p.a.) oraz stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 - 159 k.p.a.). Powód próbował uzyskać stwierdzenie nieważności orzeczeń zapadłych w przedmiotowym postępowaniu, jednak nie były to próby skuteczne.

Pozwany zwracał uwagę, że podnoszona przez powoda długotrwałość postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę nie była wynikiem bezprawności orzeczeń wydanych przez Starostę (...) w toku postępowania administracyjnego. To inwestorzy złożyli niezgodne z prawdą oświadczenie o dysponowaniu prawem do działki nr (...) na cele budowlane, a zarzuty z pisma Wójta Gminy G. z 28 kwietnia 2008 r. spowodowały konieczność wznowienia postępowania i wstrzymania wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę. Ewentualna szkoda powoda jest więc wynikiem złego przygotowania inwestycji przez jego poprzedników prawnych, polegające na nieuzyskaniu od właściciela działki nr (...) tj. Gminy G. dokumentu potwierdzającego prawo dysponowania działką na cele planowanej inwestycji, a następnie złożenia nieprawdziwego oświadczenia, że dysponują tą nieruchomością.

Poza tym pozwany podniósł zarzut przedawnienia roszczeń, licząc 3 - letni okres z art. 442<sup>1</sup> §1 k.c. od uprawomocnienia się decyzji nr (...) z 29 lutego 2008 r., ewentualnie decyzji z 3 grudnia 2011 r.

### ***Sąd Okręgowy w Łomży, wyrokiem wydanym 30 czerwca 2017 r. oddalił powództwo.***

Sąd pierwszej instancji ustalił, że poprzednicy prawni powoda: rodzice J. i T. małżonkowie G. byli właścicielami gospodarstwa rolnego w T. gm. G., w skład którego wchodziły m.in. działki oznaczone w ewidencji gruntów numerami (...). Umową darowizny z 1 marca 2011 r. zawartą w formie aktu notarialnego (rep. (...)notariusza R. A. prowadzącego Kancelarię Notarialną w G.) J. i T. małżonkowie G. darowali synowi J. G. (1) powyższe gospodarstwo rolne o powierzchni 23,0021 ha, pozostawiając sobie własność działki nr (...) o pow. 0,7840 ha. Obdarowany przyjął powyższą darowiznę. W § 5 umowy strony oświadczyły, że wydanie przedmiotu darowizny nastąpi w tym samym dniu i jednocześnie na obdarowanego przejdą wszelkie korzyści i ciężary z tym związane. Strony nie były właścicielami działki nr (...) i nie stanowiła ona przedmiotu umowy. Działka ta miała charakter drogi gminnej i na odcinku między działkami (...) przechodziła niejako przez siedlisko rodziny G..

Sąd Okręgowy podniósł, że J. i T. małżonkowie G. w 2007 r. postanowili wybudować nowa oborę w celu zwiększenia obsady bydła mlecznego i produkcji mleka. W tym celu pismem z 15 października 2007 r. złożyli wniosek o ustalenie warunków zabudowy, a postępowanie z tym związane wszczęto 18 października 2007 r. W toku powyższego postępowania prowadzonego przez Wójta Gminy G., J. G. (2) zwrócił się do Wójta z prośbą o pozwolenie pobudowania obory na linii brzegowej drogi, proponując przeniesienie jej „na koniec działki nr (...)”. Postanowieniem z 6 lutego 2008 r. Wójt Gminy G. wyraził zgodę na budowę budynku inwentarskiego - obory - po granicy działki gminnej nr (...), stanowiącej drogę.

Decyzją nr (...) z 29 lutego 2008 r. Starosta Powiatowy w G. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę budynku inwentarskiego - obory o obsadzie 30 (...), płyty gnojowej o pow. 60 m<sup>2</sup>, zbiorników na gnojówkę i gnojowicę o pow. odpowiednio 50 m<sup>3</sup> i 170 m<sup>3</sup> oraz zbiornika na ścieki o pow. 11 m<sup>3</sup> na działce nr (...). Załącznikami do wniosku były oświadczenia - pod groźbą odpowiedzialności karnej - o dysponowaniu prawem na cele budowlane działkami nr (...). W dniu 21 marca 2008 r. inwestycja została rozpoczęta.

W trakcie jej trwania nie doszło do planowanej zamiany gruntów, okazała się niemożliwa do zaakceptowania propozycja przeniesienia drogi z działki nr (...) na działkę nr (...) po granicy z działką nr (...), stanowiącą ich własność.

Wójt Gminy G. proponował przeniesienie drogi na działkę nr (...) oraz częściowo na działkę nr (...) stanowiącą własność K. T.. Powoływał się na opinie Zarządu Dróg Powiatowych w G. z 18 lutego 2008 r. oraz (...) Zespołu (...) z 7 września 2008 r. Takie stanowisko zajęła też Komisja Polityki (...) Rady Gminy G. na posiedzeniu w dniu 26 lutego 2008 r. J. G. (2) nie wyraził na to zgody, domagając się przeniesienia drogi na pas gruntu z jego działki nr (...).

Wobec braku zgody właścicieli nie doszło do podpisania aktu notarialnego o zamianie gruntów, a negocjacje z 4 kwietnia 2008 r. zakończyły się fiaskiem. Okazało się też, że konstrukcja dachu dodatkowo ograniczyła szerokość drogi gminnej z 3 m do 2,20 m.

Ten spór zaowocował wnioskiem Wójta z 28 kwietnia 2008 r. o weryfikację uprawnień inwestorów w przedmiocie dysponowania działką nr (...) w związku z prowadzoną inwestycją, gdyż postanowienie z 6 lutego 2008 r. straciło ważność. W efekcie postanowieniem z 28 kwietnia 2008 r. Starosta (...) wydał postanowienie o wznowieniu postępowania oraz postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji nr (...) z 29 lutego 2008 r. Postanowieniami z 16 czerwca 2008 r. nałożył na małżonków G. obowiązek uzupełnienia wniosku z 6 lutego 2008 r. m. in. poprzez dostarczenie dokumentu uprawniającego ich do dysponowania działkami nr (...) na cele budowlane oraz dostarczenia aktualnych uzgodnień z Wójtem Gminy G. w sprawie przeniesienia drogi. W wykonaniu powyższego obowiązku inwestorzy w dniu 27 czerwca 2008 r. dostarczyli uzgodnienia z Wójtem w sprawie przeniesienia drogi z działki nr (...), informując, że są w trakcie załatwiania spraw związanych z nabyciem uprawnień do dysponowania działką nr (...) na cele budowlane. W tym stanie rzeczy Starosta (...) uznał, że wydanie decyzji merytorycznej o pozwoleniu na budowę zależy od prawa dysponowania działką nr (...) i postanowieniem z 4 lipca 2008 r. zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, tj. do czasu zamiany gruntów zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego wsi T., przewidującym szerokość drogi - 4,5 m.

Wniosek małżonków G. z 25 lutego 2010 r. o podjęcie zawieszono postępowania nie został uwzględniony, zaś postanowieniem z 25 marca 2010 r. Starosta (...) odmówił podjęcia postępowania, wskazując, że nie odpadła przyczyna zawieszenia postępowania i nie doszło do zamiany gruntów zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości T.. Postanowieniem z 30 kwietnia 2010 r. Wojewoda (...) nie uwzględnił zażaleń inwestorów i utrzymał w mocy postanowienie Starosty (...). Podkreślił, że organ wydający zezwolenie na budowę nie miał prawa ani obowiązku badania zgodności z rzeczywistością oświadczeń o prawie do dysponowania gruntem na cele budowlane, ani śledzenia spraw związanych z zamianą gruntów. Taka odpowiedzialność ciąży bowiem na osobie je składającej. Nie miał też powodu do występowania do Ministra Infrastruktury o zgodę na odstępnie od warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ponieważ wszystkie trzy działki były objęte projektem zagospodarowania. W szczególności za nieprozumienia związane z zamianą działek nie mógł ponosić odpowiedzialności Starosta (...).

Powyższe postanowienie Wojewody (...) zostało zaskarżone przez J. i T. małżonków G. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B. (sygn. II SA/Bk 387/10). Rozpoznając powyższą skargę WSA stwierdził naruszenie prawa materialnego, polegające na naruszeniu art. 97 §1 pkt 4 k.p.a., gdyż zagadnieniem wstępnym uzasadniającym zawieszenie postępowania na podstawie tego przepisu mogą być wyłącznie kwestie prawne, które ujawniły się w toku postępowania i dotyczą istotnej dla sprawy przesłanki decyzji albo z przepisów prawa materialnego wynika wprost konieczność rozstrzygnięcia danej kwestii prawnej, mając na względzie związek przyczynowy między rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej a zagadnieniem wstępnym.

Za takie zagadnienie wstępne WSA nie uznał problemu zamiany działek, w następstwie czego skarżący mogliby wykazać się prawem do dysponowania gruntem na cele budowlane. Podkreślił, że po zmianie przepisów prawa budowlanego z 7 lipca 1994 r. mocą ustawy z 27 marca 2003 r. (Dz. U. nr 80, poz. 718) na tle art. 32 ust. 4 pkt 2 obowiązkiem inwestora nie jest wykazanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a złożenie stosownego oświadczenia (pod rygorem odpowiedzialności karnej) o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 prawa budowlanego. Powyższe oświadczenie jako środek dowodowy podlega badaniu w razie wątpliwości przez organ orzekający o wydaniu zezwolenia budowlanego. Przyczyną zawieszenia postępowania nie mogła więc być okoliczność podlegająca ocenie we własnym zakresie

przez prowadzącego postępowanie administracyjne. Dlatego organ zawieszając postępowanie nie powinien kierować się przewidywaniami, co do ewentualnego wyniku postępowania w przedmiocie zmiany działki nr (...) zgodnie z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania, lecz możliwością rozpoznania sprawy i rozstrzygnięcia jej w świetle posiadanych materiałów i obowiązującego prawa. Samo stwierdzenie, że wynik innego postępowania mógł mieć na losy sprawy administracyjnej nie dawał bowiem podstaw do zawieszenia postępowania, skoro w chwili orzekania możliwe był rozpoznanie sprawy i wydanie decyzji.

W tej sytuacji wyrokiem z 21 października 2010 r. (sygn. II SA/Bk 387/10) Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił postanowienie Wojewody (...) z 30 kwietnia 2010 r. w przedmiocie odmowy podjęcia zawieszono postępowania w toku wznowionego postępowania zatwierdzającego projekt budowlany, a także poprzedzające jego wydanie postanowienie Starosty (...) z 25 marca 2010 r. (o odmowie podjęcia zawieszono postępowania) oraz postanowienie Starosty (...) z 4 lipca 2008 r. o zawieszeniu z urzędu wznowionego postępowanie o zatwierdzenie projektu i zezwolenie na budowę.

Postanowieniem z 29 marca 2011 r. Starosta (...) wezwał T. i J. G. (2) do przedłożenia dokumentu potwierdzającego własność działki nr (...) lub zawarcia umowy przedwstępnej dotyczącej zamiany nieruchomości. W piśmie z 15 marca 2011 r. odmówiono wydania pozwolenia na wznowienie robót budowlanych.

W tym czasie, od 1 marca 2011 r. wraz z przeniesieniem własności gospodarstwa wszelkie sprawy związane z jego prowadzeniem, podjętymi inwestycjami i istniejącymi zobowiązaniami przejął powód J. G. (1). Mimo tego, w postępowaniach administracyjnych oraz negocjacjach dotyczących zamiany gruntów dalej uczestniczyli małżonkowie T. i J. G. (2), a przede wszystkim J. G. (2).

Po podjęciu postępowania postanowieniem z 4 maja 2011 r. doszło do dalszych negocjacji i w dniu 30 grudnia 2011 r. między Wójtem Gminy G. a J. G. (2) została podpisana umowa użyczenia, mocą której biorący do użytkowania otrzymał odcinek działki nr (...) przylegający do budynku na działce nr (...) z przeznaczeniem na realizację zadania budowlanego w postaci budowy obory, płyty gnojowej i zbiorników na gnojówkę, gnojowicę i ścieki. Termin trwania umowy strony określiły do czasu zamiany części działki nr (...) na działkę wydzieloną z działek nr (...) po wejściu w życie opracowanego projektu planu zagospodarowania przestrzennego wsi T..

Wcześniej, decyzją Starosty (...) z 9 maja 2011 r. odmówiono uchylecia decyzji Starosty (...) z 29 lutego 2008 r., nr (...) stwierdzając brak podstaw do wydania takiego rozstrzygnięcia. Na skutek odwołania Wójta Gminy G. decyzja ta została uchylona decyzją z 21 czerwca 2011 r., a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania. Postanowieniem z 11 lipca 2011 r. Starosta (...) wznowił postępowanie w sprawie wniosku o pozwolenie na budowę budynku inwentarskiego w postaci obory o obsadzie 30 (...) wraz z płytą gnojową i niezbędnymi zbiornikami - na mocy art. 145 pkt 5 k.p.a.

Po rozprawie administracyjnej z 18 lipca 2011 r., postanowieniem z 25 lipca 2011 r. oraz 16 sierpnia 2011 r. Starosta (...) wezwał inwestorów do wyjaśnienia prawidłowości złożonego oświadczenia o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane w postaci działki nr (...). Małżonkowie T. i J. G. (2) powołali się na wprowadzenie ich w błąd przez urząd. Postanowieniem z 11 października 2011 r. odmówiono wszczęcia śledztwa.

Decyzją z 30 grudnia 2011 r. (wydaną po zawarciu umowy użyczenia), Starosta (...) odmówił uchylecia decyzji nr (...) z 29 lutego 2008 r. Od decyzji tej nikt się nie odwoływał.

Postanowieniem z 25 lipca 2011 r. Starosta (...) zawiesił z urzędu postępowanie w sprawie przeniesienia pozwolenia na budowę na rzecz J. G. (1) ze względu na niezakończenie postępowania dotyczącego uchylecia decyzji nr (...). Decyzją nr (...) z 27 stycznia 2012 r. uprawnienia wynikające z decyzji nr (...) przeniesiono na rzecz powoda.

W dniu 8 czerwca 2012 r. J. i T. G. (2) wystąpili z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji nr (...) z 29 lutego 2008 r. oraz postanowień z 28 kwietnia 2008 r. i 11 lipca 2011 r. o wznowieniu postępowania, zarzucając im rażące naruszenie prawa, polegające na winie organu I instancji za złożenie przez nich niewłaściwych oświadczeń o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, niedołożenie wszelkich starań przez organ o właściwe

wyjaśnienie sprawy, powołanie niewłaściwych podstaw prawnych w postanowieniach o wznowieniu postępowania oraz długotrwałe prowadzenie postępowań i całkowitą beczynność przez okres 4 lat i 10 miesięcy. Nie podzielając powyższej argumentacji Wojewoda (...) decyzją z 23 lipca 2012 r. odmówił stwierdzenia nieważności decyzji nr (...). Podkreślił, że od początku, tj. od wniosku o wydanie zezwolenia na budowę małżonkowie G. wskazywali trzy działki (nr (...)) jako niezbędne do realizacji obiektu budowlanego. Tych działek dotyczyło ich oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jak również wcześniejsza decyzja o warunkach zabudowy. Nie było więc podstaw do prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Po wpłynięciu pisma Wójta Gminy G., Starosta (...) dołożył starań w celu wyjaśnienia sprawy. Po zawarciu umowy użyczenia ponownie odmówił uchylecia decyzji nr (...), ponieważ został spełniony warunek z art. 32 ust. 4 pkt 2 prawa budowlanego. Postępowanie było długotrwałe, ale nie doszło do beczynności organu, podkreślił, że dwukrotnie dochodziło do uchylania orzeczeń i przekazywania jej do ponownego rozpoznania. Na koniec małżonkowie G. nie odwołali się od ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, której zarzucili następnie rażące naruszenie prawa. Odwołanie ich od powyższej decyzji Wojewody (...) do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego nie było skuteczne, decyzją z 22 listopada 2012 r. utrzymał on w mocy zaskarżoną decyzję z 23 lipca 2012 r., stwierdzając iż nie doszło do rażącego naruszenia art. 32 ust. 4 pkt 1 i 33 ust. 2 pkt 3 prawa budowlanego, a także innych, szczegółowo rozważanych przepisów.

Według Sądu pierwszej instancji powód wykazał, że w momencie przejścia własności gospodarstwa posiadał 24 sztuki bydła, zaś w dniu 11 lipca 2013 r. zwiększył stado do 35 sztuk. Do roku 2012/2013 do zakładu mleczarskiego było sprzedawane średnio 59.739 l mleka rocznie w cenie 1,11 zł za litr. W latach 2013 i 2014 po zwiększeniu stada ilość ta wzrosła do 91.541 l rocznie. Poza tym po zwiększeniu stada o 30 krów, o 30 cieląt więcej było sprzedawanych rocznie. Dlatego straty z tytułu sprzedaży mleka wyniosły 135.317,49 zł oraz za cielęta - kwotę 115.412,85 zł. Koszty związane z zabezpieczeniem i nadzorowaniem budowli powód oszacował na łączną kwotę 60.000 zł.

W dalszej części Sąd Okręgowy wskazał, że w dniu 4 sierpnia 2015 r. do Sądu Rejonowego w Grajewie wpłynął wniosek J. G. (1) o wezwanie Powiatu (...) do próby ugodowej w sprawie wypłaty odszkodowania w wyniku wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa i przewlekłości postępowania administracyjnego dotyczącej kwoty 310.730 zł. Posiedzenie sądowe odbyło się 23 listopada 2015 r., do ugody nie doszło.

W toku niniejszego procesu powód domagał się powołania biegłego z zakresu rachunkowości celem obliczenia jego szkody (288, 296 odwrót).

Sąd Okręgowy podniósł, że treść zgromadzonych w sprawie dowodów, w szczególności dokumentów nie budziła wątpliwości i nie była kwestionowana.

W tak ustalonym stanie faktycznym, Sąd Okręgowy odniósł się do kwestii legitymacji czynnej powoda. Wskazał, że jest on uprawniony do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych z prowadzeniem gospodarstwa. Zgodnie z § 3 i § 5 umowy darowizny z 1 marca 2011 r. przejął on od rodziców (jako poprzedników prawnych) gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55 k.c. i z tym dniem przeszły na niego wszelkie korzyści i ciężary z nim związane, do których należą prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Poza tym decyzją nr (...) z 27 stycznia 2012 r. przeniesiono na rzecz powoda uprawnienia z tytułu decyzji nr (...) o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę budynku inwentarskiego. W ocenie Sądu meriti można więc było mówić o przejęciu wierzytelności z tytułu roszczenia odszkodowawczego.

W kwestii podstawy prawnej roszczenia Sąd pierwszej instancji wskazał, że należało jej poszukiwać w przepisach dotyczących odpowiedzialności deliktowej. Ponieważ pozwana została jednostka samorządu terytorialnego - Powiat (...), a powód twierdził, że poniósł szkodę opisaną w pozwie na skutek niezgodnego z prawem działania władzy publicznej polegającego na długotrwałym prowadzeniu postępowania administracyjnego, w którym zapadło orzeczenie niezgodne z prawem. W tej sytuacji konieczne było rozważenie jego roszczeń w świetle art. 417 i nast. k.c., a także przesłanek odpowiedzialności określonych w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

W ocenie Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie oceny wymagało, czy szkoda wskazywana przez powoda powstała w wyniku splotu czynności i okoliczności faktycznych w ramach wykonywania władzy publicznej, mogła być uznana za działanie (lub zaniechanie) niezgodne z prawem, za skutki których ponosi odpowiedzialność wskazana jednostka samorządu terytorialnego, czyli Powiat (...).

Sąd pierwszej instancji wskazał, że powód powoływał się na wadliwe zawieszenie postępowania administracyjnego przez Starostę (...) postanowieniem z 4 lipca 2008 r., co jego zdaniem uniemożliwiło kontynuowanie inwestycji aż do maja 2012 r. i korzystanie z niej oraz zwiększenie obsady bydła i produkcji mleka, a w efekcie wymierne straty (o charakterze *lucrum cessans*).

Według Sądu Okręgowego niewątpliwie Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. wyrokiem z 21 października 2010 r. stwierdził błędy w wykładni podstaw prawnych zawieszenia postępowania administracyjnego - art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. - co skutkowało wadliwym zawieszeniem postępowania administracyjnego w sprawie poprzedników prawnych powoda. W konsekwencji uchylił wszystkie postanowienia związane z zawieszeniem postępowania z urzędu przez Starostę (...), w tym zaskarżone bezpośrednio do WSA postanowienie Wojewody (...) z 30 kwietnia 2010 r. w przedmiocie odmowy podjęcia zawieszono postępowania w toku wznowionego postępowania zatwierdzającego projekt budowlany. Także poprzedzające jego wydanie postanowienie Starosty (...) z 25 marca 2010 r. o odmowie podjęcia zawieszono postępowania oraz pierwotne postanowienie Starosty (...) z 4 lipca 2008 r. o zawieszeniu z urzędu wznowionego postępowanie o zatwierdzenie projektu i zezwolenie na budowę.

Podstawę tego rozstrzygnięcia stanowił art. 145 § 1 pkt 1 lit. „a” w zw. z art. 135 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.). Według Sądu pierwszej instancji wydanie orzeczenia w tym trybie oznacza, że zostało ono uznane za bezprawne i można by więc mówić o spełnieniu przesłanki z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., dotyczącej stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności rozstrzygnięcia z prawem. Sąd wskazał jednak, że odpowiedzialność odszkodowawcza z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. na tle postępowania administracyjnego jest związana z wydaniem ostatecznej decyzji, po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jej niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Przepisy nie przewidują odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu wydania postanowień wadliwych w toku postępowania administracyjnego. Natomiast w stanie faktycznym niniejszej sprawy nie doszło do stwierdzenia nieważności decyzji nr (...) z 29 lutego 2008 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę budynku inwentarskiego - obory. Wojewoda (...) decyzją z 23 lipca 2012 r. odmówił stwierdzenia nieważności decyzji nr (...), zaś Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z 22 listopada 2012 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z 23 lipca 2012 r.

Odnosząc się z kolei do podstawy prawnej z art. 417 § 1 k.c., Sąd meriti zauważył, że przyczyną (nieprawidłowego) zawieszenia postępowania były wątpliwości co do uprawnienia poprzedników powoda do dysponowania działką drogową nr (...) na cele budowlane. Spór między nimi a Wójtem Gminy G. w kwestii sposobu przesunięcia pasa drogowego na odcinku gruntów powoda (jego poprzedników) doprowadził do zakwestionowania decyzji nr (...) z 29 lutego 2008 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę. Dalej skutkowało wznowieniem postępowania w tym zakresie na mocy postanowienia Starosta (...) z 28 kwietnia 2008 r. oraz wstrzymaniem wykonania decyzji nr (...) z 29 lutego 2008 r. Postępowanie, po podjęciu go postanowieniem z 4 maja 2011 r. (jako skutku wyroku WSA z 21 października 2010 r.) trwało do 30 grudnia 2011 r., kiedy między Wójtem Gminy G. a J. G. (2) została podpisana umowa użyczenia, mocą której biorący do używania otrzymał odcinek działki nr (...) przylegający do budynku na działce nr (...) z przeznaczeniem na realizację zadania budowlanego. Decyzją z 30 grudnia 2011 r. Starosta (...) odmówił uchylenia decyzji nr (...) z 29 lutego 2008 r., od której nikt się nie odwoływał. Po przeniesieniu decyzją nr (...) z 27 stycznia 2012 r. uprawnienia wynikającego z decyzji nr (...) na rzecz powoda, mógł on dokończyć inwestycję i to uczynił. W maju 2012 r. mógł kupić nowe zwierzęta i zwiększać produkcję mleka.

Sąd Okręgowy wskazał ponadto, że w toku niniejszego postępowania powód nie podnosił zarzutu braku podstaw do wznowienia postanowieniem z 28 kwietnia 2008 r. postępowania związanego z zatwierdzeniem projektu budowlanego i wydaniem pozwolenia budowę. Spór między Wójtem a poprzednikami prawnymi powoda co do



sposobu przeniesienia pasa drogowego na działkę nr (...) był niewątpliwy. Negocjacje były burzliwe i długotrwałe, zaistniała konieczność zmian planu zagospodarowania przestrzennego. Wójt miał podstawy do oponowania wnioskowi poprzedników powoda, co do sposobu nowego usytuowania drogi, z kolei oni nie zgadzali się na propozycję Wójta. W ocenie Sądu Okręgowego niewątpliwie strony tego sporu nie wykazały się starannością i przenikliwością w momencie wnioskowania o przesunięcie pasa drogowego przez J. G. (2) w piśmie z 4 lutego 2008 r. oraz wydania postanowienia przez Wójta gminy G. z 6 lutego 2008 r. o wyrażeniu zgody na budowę budynku po granicy działki gminnej nr (...). Każda ze stron widziała to we właściwy i korzystny dla siebie sposób.

Już w lutym 2008 r. doszło do sporu. Wójt powoływał się na opinię Zarządu Dróg Powiatowych w G. z 18 lutego 2008 r. J. G. (2) nie wyraził na to zgody, domagając się przeniesienia drogi na pas gruntu z jego działki nr (...). Mimo tego sporu i wątpliwości co do przyszłego usytuowania drogi, jak wynika z treści pozwu, w dniu 21 marca 2008 r. budowa została rozpoczęta, chociaż poprzednicy powoda winni liczyć się z problemami na tym tle i koniecznością doprowadzenia do skutecznej zamiany gruntów, bądź zmiany posadowienia inwestycji. Twierdzili bowiem, że w wypadku stanowiska Wójta prezentowanego po dniu 6 lutego 2008 r., inwestycja zostałaby inaczej zaprojektowana. Spotkanie z 4 kwietnia 2008 r., czyli krótko po rozpoczęciu inwestycji zakończyło się fiaskiem, inwestorzy nie wyrazili zgody na proponowaną zamianę gruntów. Mimo zaognienia sporu budowa była kontynuowana.

W ocenie Sądu pierwszej instancji można było zgodzić się z twierdzeniem pozwanego, że poprzednicy prawni powoda nie przygotowali należycie inwestycji, tak aby możliwe było jej prowadzenie bez problemów prawnych. Wbrew pogładowi powoda, Starosta (...) nie miał obowiązku ani potrzeby kontrolowania prawidłowości złożonych przez inwestorów oświadczeń o prawie dysponowania działką nr (...) na cele budowlane. W szczególności nie miał podstaw prawnych do żądania od inwestorów tytułu prawnego do działki nr (...), co do dysponowania nią na cele budowlane. Wątpliwości pojawiły się po zgłoszeniu zastrzeżeń przez Wójta Gminy G. w piśmie z 28 kwietnia 2008 r., domagającego się weryfikacji uprawnienia inwestorów w przedmiocie dysponowania działką nr (...) w związku z prowadzoną inwestycją, gdyż postanowienie z 6 lutego 2008 r. straciło ważność.

Sąd Okręgowy zauważył też, że wadliwe zawieszenie postępowania, stwierdzone wyrokiem z 21 października 2010 r. nie miało wpływu na rozstrzygnięcie sporu w kwestii przeniesienia drogi. Oznaczało natomiast, że Starosta (...) nie powinien zawiesić wznowionego postępowania (do tego postanowienia zastrzeżenia nie były zgłaszane), a rozstrzygnąć sprawę na tle stwierdzonego wówczas stanu faktycznego, a więc co do zastrzeżeń odnośnie prawa dysponowania przez inwestorów działką nr (...) na cele budowlane. Nie były to wątpliwości nieuzasadnione. Powód nie negował, że budowa po linii drogi miała wpływ na samą drogę, chociażby przez wysunięcie konstrukcji dachu w przestrzeń drogi, co zwęziło ją z 3 m do 2,20 m. W planie zagospodarowania przewidziano zaś drogę jeszcze szerszą o szerokości 4,5 m, co wiązałoby się z koniecznością wykupu dodatkowego pasa gruntu. Ewentualnie zapadła decyzja, rozstrzygająca na wniosek Wójta Gminy G. powyższe wątpliwości nie musiały być korzystna dla poprzedników prawnych powoda. W rozważanym stanie wręcz nie da się założyć, że pozwalalaby na kontynuowanie budowy. Mogłaby skutkować nawet stwierdzeniem nieważności decyzji nr (...) z 29 lutego 2008 r. lub jej uchyleniem, a powód musiałby powtórzyć całą procedurę. Ze względu na rozmiar inwestycji zezwolenie budowlane na tego typu budowie nadal jest konieczne. Byłoby możliwe jej uzyskanie po podpisaniu umowy użyczenia z 30 grudnia 2011 r., a więc kontynuowanie inwestycji w 2012 r., co miało miejsce.

Według Sądu meriti nie można więc było ustalić istnienia związku przyczynowego na mocy art. 361 k.c. między niezgodnym z prawem działaniem Powiatu (...), związanej ze sposobem prowadzenia postępowania budowlanego, w szczególności jego błędem polegającym na zawieszeniu postępowania bez właściwej podstawy prawnej. Można założyć, że zakończyłoby się ono szybciej, co jednak nie prowadziłoby do szybszego zakończenia inwestycji oraz zwiększenia stada zwierząt i produkcji mleka. Roszczenia związane z utratą spodziewanych zysków z tego tytułu nie były więc usprawiedliwione. To samo dotyczy strat związanych z koniecznością zabezpieczenia inwestycji i uszkodzeniami na skutek przedłużonego czasu jej prowadzenia, skoro kontynuowanie inwestycji nie było możliwe do 30 grudnia 2011 r. Na marginesie Sąd Okręgowy zauważył, że Powiat (...) nie odpowiada za działania lub zaniechania Wójta Gminy G. jako odrębnego podmiotu praw i obowiązków, posiadającego również osobowość prawną.

Wobec powyższego Sąd pierwszej instancji uznał, że nie było podstaw do weryfikowania twierdzeń powoda odnośnie poniesionych szkód. Wnioskowany przez powoda dowód z opinii biegłego z zakresu rachunkowości (księgowości) nie byłby przydatny w sprawie, gdyż wzrost produkcji, a przede wszystkim dochodów mógł być wynikiem wielu czynników, w tym spadających cen mleka oraz zwiększonych kosztów na skutek niekorzystnych czynników atmosferycznych. Poza tym powód przekroczył poziom dopuszczalnej produkcji za lata 2014/2015, co skutkowało nałożeniem obowiązku zwrotu kwoty 38.138,43 zł.

Sąd meriti końcowo podniósł, że w sprawie nie można było mówić o przedawnieniu roszczenia w sposób powołany przez pozwanego, który liczył 3 - letni okres z art. 442<sup>1</sup> §1 k.c. od uprawomocnienia się decyzji nr (...) z 29 lutego 2008 r., ewentualnie decyzji z 3 grudnia 2011 r. Możliwość dokonania oceny czy szkoda zaistniała nie wcześniej niż z upływem określonego czasu po zakończeniu inwestycji wiosną (w maju) 2012 r. i sprawdzeniu wysokości możliwych strat tak w zakresie utraconych korzyści jak i poniesionych wydatków na zabezpieczenie budowli. Od tego czasu można liczyć termin przedawnienia. Można zgodzić się z powodem, że powinno to nastąpić po upływie roku, czy okresie uwzględnianym do rozliczeń w rolnictwie (odnośnie roszczeń z tytułu nieuzyskanych korzyści). W pozostałym zakresie można rozważać przedawnienie roszczenia. W niniejszej sprawie pozew wpłynął 8 grudnia 2015 r. Sąd wskazał, że termin przedawnienia przerywało złożenie wniosku o zawezwanie do próby ugodowej przed sądem, co miało miejsce 4 sierpnia 2015 r., a do posiedzenia doszło 23 listopada 2015 r.

Wobec powyższego Sąd Okręgowy orzekł jak w sentencji na mocy art. 417 § 1 k.c. i 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

Z powyższym wyrokiem nie zgodził się powód, zaskarżając go w całości. Przedmiotowemu rozstrzygnięciu zarzucił:

I. naruszenie przepisu prawa materialnego, tj. art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., poprzez niezastosowanie w niniejszej sprawie powołanego przepisu, w wyniku błędnego uznania, że nie znajduje on zastosowania do ustalonego stanu faktycznego, podczas gdy w okolicznościach faktycznych sprawy zaktualizowały się wszystkie przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej wskazane w tym przepisie,

II. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. z art. 361 § 1 k.c. i 417 § 1 k.c., poprzez niezastosowanie powołanych przepisów do ustalonego w sprawie stanu faktycznego, w wyniku błędnego uznania, że nie zachodzi związek przyczynowy pomiędzy niezgodnym z prawem działaniem Pozwanego i szkodą poniesioną przez Powoda, a w konsekwencji uznanie, że wobec braku związku przyczynowego nie znajduje zastosowania także art. 417 § 1 k.c., podczas gdy to właśnie niewłaściwy sposób prowadzenia postępowania budowlanego przez Starostwo Powiatowe w G. spowodował zaistnienie szkody Powoda, co uzasadniało przyjęcie odpowiedzialności odszkodowawczej Pozwanego na podstawie art. 417 § 1 k.c.

III. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 233 § 1 k.p.c., przez brak wszechstronnej oceny materiału dowodowego, polegający na pominięciu w tej ocenie uchybień popełnionych przez Pozwanego w toku postępowania zakończonego wydaniem w dniu 29 lutego 2008 r. decyzji Nr (...) i tym samym błędne ustalenie stanu faktycznego poprzez przyjęcie, że Pozwany nie miał obowiązku ani potrzeby kontrolowania prawidłowości złożonych przez inwestorów oświadczeń o prawie dysponowania działką nr (...) na cele budowlane, podczas gdy z okoliczności faktycznych niniejszej sprawy wynika, iż Pozwany przed wydaniem decyzji powinien był ustalić istnienie tytułu prawnego inwestora.

Wskazując na powyższe zarzuty powód wnosił o zmianę zaskarżonego orzeczenia poprzez uwzględnienie powództwa w całości, a ponadto o zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa advokackiego według norm prawem przepisanych.

W odpowiedzi na apelację pozwany wnosił o utrzymanie zaskarżonego wyroku.

**Sąd Apelacyjny w Białymstoku zważył, co następuje:**

### **apelacja powoda jako bezzasadna podlegała oddaleniu.**

Ustalenia Sądu Okręgowego nie zostały podważone poprzez argumentację powoda zawartą w złożonym środku odwoławczym. Sąd I instancji wszechstronnie przeanalizował zgromadzony w sprawie materiał dowodowy i poczynił prawidłowe, znajdujące należyte odzwierciedlenie w tym materiale ustalenia faktyczne, które Sąd Odwoławczy podziela. Na aprobatę zasługują także wyprowadzone na podstawie tych ustaleń wnioski i ocena prawna, a więc nie ma potrzeby ich ponownego, skrupulatnego przytaczania.

Wobec postawienia zarówno zarzutów naruszenia prawa materialnego jak i procesowego zauważyć trzeba, że prawidłowość zastosowania lub wykładni prawa materialnego może być właściwie oceniona jedynie na kanwie niewadliwie ustalonej podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. Skuteczne zatem zgłoszenie zarzutu dotyczącego naruszenia prawa materialnego wchodzi zasadniczo w rachubę tylko wtedy, gdy ustalony przez sąd pierwszej instancji stan faktyczny, będący podstawą zaskarżonego wyroku, nie budzi zastrzeżeń (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 1997 r. II CKN 60/97 - OSNC 1997/9/128).

Powyższe rodzi konieczność rozpoznania w pierwszym rzędzie zmierzających do zakwestionowania stanu faktycznego zarzutów naruszenia prawa procesowego.

Odnosząc się do postanowionego w apelacji zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. przypomnienia w tym miejscu wymaga, że w świetle ugruntowanego poglądu judykatury do naruszenia cytowanego wyżej przepisu prawa mogłoby dojść w sytuacji, gdyby apelujący wykazał przyczyny dyskwalifikujące postępowanie sądu w tym zakresie, a mianowicie argumenty świadczące o tym, w jaki sposób Sąd Okręgowy uchybił regułom służącym ocenie wiarygodności i mocy dowodowej konkretnych dowodów, to jest zasadam doświadczenia życiowego, logicznego myślenia czy też kojarzenia faktów (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2005 roku, III CK 314/05, LEX nr 172176; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2001 roku, IV CKN 970/00, LEX nr 52753). Jeżeli natomiast z określonego materiału dowodowego sąd wyprowadza wnioski logicznie poprawne i zgodne z doświadczeniem życiowym, to ocena sądu nie narusza reguł swobodnej oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.) i musi się ostać, choćby w równym stopniu, na podstawie tego materiału dowodowego, dawały się wysnuć wnioski odmienne. Tylko w przypadku, gdy brak jest logiki w wiązaniu wniosków z zebranymi dowodami lub gdy wnioskowanie sądu wykracza poza schematy logiki formalnej albo, wbrew zasadam doświadczenia życiowego, nie uwzględnia jednoznacznych praktycznych związków przyczynowo-skutkowych, to przeprowadzona przez sąd ocena dowodów może być skutecznie podważona (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2002 r. II CKN 817/00). Istotne jest przy tym, że zarzut obrazy przepisu art. 233 § 1 k.p.c. nie może polegać jedynie na zaprezentowaniu własnych, korzystnych dla skarżącego ustaleń stanu faktycznego, dokonanych na podstawie własnej, korzystnej dla skarżącego oceny materiału dowodowego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2002 r. II CKN 572/99).

Z apelacji wynika, że skarżący nie kwestionuje prawidłowości ustaleń Sądu Okręgowego, opartych przede wszystkim na dokumentach zgromadzonych w toku postępowania, jak też obejmujących fakty, co do których strony były zgodne, a jedynie zmierza do podważenia oceny, że pozwany nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417 § 1 k.c. i art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c..

Prawidłowe skonstruowanie zarzutów apelacji wymaga zaś odróżnienia sytuacji, gdy w sprawie wadliwie ustalono stan faktyczny i to dopiero pociągnęło za sobą błędny proces subsumcji od sytuacji, w której prawidłowo ustalony stan faktyczny oceniono w świetle niewłaściwej normy prawnej. O ile w pierwszym przypadku konieczne jest podniesienie zarzutów natury procesowej zmierzających do wykazania błędnego ustalenia przez sąd stanu faktycznego, a dopiero następnie zarzutów naruszenia prawa materialnego, o tyle przy prawidłowych ustaleniach faktycznych podnoszenie zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. jest zbędne. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażany jest pogląd, że ani błędu w subsumpcji nie można skutecznie dowodzić przez kwestionowanie prawidłowości dokonanych przez sąd ustaleń faktycznych, ani też zwalczanie prawidłowości ustaleń faktycznych nie może się odbywać za pomocą samego tylko zarzutu naruszenia prawa materialnego (wyroki Sądu Najwyższego: z 20 grudnia 2001 r. V CKN 510/00, Lex nr 53098;

z 26 września 2002 r., III CKN 466/00, Lex nr 74408; z 19 kwietnia 2006 r., (...), Lex nr 198529, z 21 października 2004 r., V CK 81/04, Lex nr 146340; z 21 listopada 2008 r., V CSK 213/08, Lex nr 558628).

Odnosząc się do skonstruowanych przez skarżącego zarzutów naruszenia prawa materialnego, dotyczących dokonanej przez Sąd Okręgowy oceny prawnej, należy stwierdzić, że nie są one zasadne. Należy przyznać słusność Sądowi pierwszej instancji, który uznał, że przepis art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. nie mógł stanowić podstawy odpowiedzialności pozwanego. Powód powoływał się na wadliwe zawieszenie postępowania administracyjnego przez Starostę (...) postanowieniem z 4 lipca 2008 r., co jego zdaniem uniemożliwiło kontynuowanie inwestycji, aż do maja 2012 r. i korzystanie z niej oraz zwiększenie obsady bydła i produkcji mleka, a w efekcie wymierne straty.

Jednakże przepis art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. dotyczy tylko prawomocnych orzeczeń i ostatecznych decyzji. Postanowienie o zawieszeniu postępowania nie było nośnikiem praw ani obowiązków, wykraczających poza ramy procesu. Ma wyłącznie wпадkowy charakter, nie reguluje w sposób trwały sytuacji prawnej obywatela, a jego skuteczność sprowadza się do czasowego odroczenia rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy. Nie ma więc podstaw do uznawania takiego orzeczenia za ostateczną decyzję administracyjną w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

Odnosząc się natomiast do podniesionego w apelacji zarzutu naruszenia art. 417 § 1 k.c. należy zauważyć, że w orzecznictwie wskazuje się, że naprawienia szkody wyrządzonej innym niż ostateczna decyzja administracyjna władczym aktem z zakresu administracji publicznej, poszkodowany może dochodzić na zasadach ogólnych na podstawie art. 417 § 1 k.c., przewidującego odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w wyniku niezgodnego z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej w różnych jego formach prawnych (por. wyrok z 21 października 2015 r., III CSK 456/14 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 8 marca 2012 r., III CSK 219/11, OSNC-ZD 2012/3/66).

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie ma podstaw aby przypisać pozwanemu odpowiedzialność także na podstawie tego przepisu. Odpowiedzialność deliktowa oparta na art. 417 k.c. powstaje wówczas, gdy spełnione są łącznie trzy ustawowe przesłanki: bezprawność działania lub zaniechania sprawcy, szkoda oraz normalny związek przyczynowy między bezprawnym zachowaniem sprawcy a szkodą.

W przedmiotowej sprawie, jak zauważył Sąd pierwszej instancji, doszło w istocie do błędu podczas procedowania przez pozwanego. Starosta (...) postanowieniem z 4 lipca 2008 r. zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, tj. do czasu zamiany gruntów zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego wsi T., przewidującym szerokość drogi - 4,5 m (k. 56). Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. wyrokiem z 21 października 2010 r., w sprawie o sygn. akt II SA/Bk 387/10 stwierdził błędy w wykładni podstaw prawnych zawieszenia postępowania administracyjnego - art. 97 §1 pkt 4 k.p.a. - co skutkowało wadliwym zawieszeniem postępowania administracyjnego w sprawie poprzedników prawnych powoda i w konsekwencji uchylił wszystkie postanowienia związane z zawieszeniem postępowania z urzędu przez Starostę (...).

Według twierdzeń powoda wyżej wskazany błąd uniemożliwił kontynuowanie inwestycji aż do maja 2012 r. i korzystanie z niej oraz zwiększenie obsady bydła i produkcji mleka, a w efekcie wymierne straty. Słusznie jednak zauważył Sąd pierwszej instancji, że powyższy błąd przy procedowaniu nie pozostaje w związku przyczynowym ze zgłaszaną szkodą.

Aby odnieść się w pełni do tego zagadnienia należało przeanalizować przyczyny wydania przez pozwanego nieprawidłowego postanowienia o zawieszeniu postępowania. Decyzją nr (...) z 29 lutego 2008 r. Starosta Powiatowy w G. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę budynku inwentarskiego na działce nr (...). Załącznikiem do wniosku były oświadczenia - pod groźbą odpowiedzialności karnej - o dysponowaniu prawem na cele budowlane działkami nr (...). Wbrew pogładowi powoda, Starosta (...) nie miał obowiązku ani potrzeby kontrolowania prawidłowości złożonych przez inwestorów oświadczeń o prawie dysponowania ww. działkami. Działka o numerze (...) miała charakter drogi gminnej i na odcinku między działkami (...) przechodziła przez siedlisko rodziny G.. W toku postępowania dotyczącego ustalenia warunków zabudowy prowadzonego przez Wójta Gminy G., J. G. (2) zwrócił się do Wójta z prośbą o pozwolenie pobudowania obory na linii brzegowej drogi, proponując przeniesienie jej „na koniec

działki nr (...)”. Postanowieniem z 6 lutego 2008 r. Wójt Gminy G. wyraził zgodę na budowę budynku inwentarskiego - obory - po granicy działki gminnej nr (...), stanowiącej drogę. Poprzednicy prawni powoda prowadzili z Wójtem Gminy G. rozmowy dotyczące zamiany gruntów, jednak do porozumienia w tym zakresie nie doszło. Inwestycja natomiast została rozpoczęta i okazało się, że konstrukcja dachu dodatkowo ograniczyła szerokość drogi gminnej z 3 m do 2,20 m. Doszło więc do sporu, który zaowocował wnioskiem Wójta Gminy G. z 28 kwietnia 2008 r. o weryfikację uprawnienia inwestorów w przedmiocie dysponowania działką nr (...) w związku z prowadzoną inwestycją. W dniu 28 kwietnia 2008 r. Starosta (...) wydał postanowienie o wznowieniu postępowania oraz o wstrzymaniu wykonania decyzji nr (...) z 29 lutego 2008 r. Po tym, jak poprzednicy prawni powoda poinformowali pozwanego, że są w trakcie załatwiania spraw związanych z nabyciem uprawnień do dysponowania działką nr (...) na cele budowlane, Starosta (...) uznał, że wydanie decyzji merytorycznej o pozwoleniu na budowę zależy od prawa dysponowania działką nr (...) i postanowieniem z 4 lipca 2008 r. zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, tj. do czasu zamiany gruntów zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego wsi T., przewidującym szerokość drogi - 4,5 m.

Powyższe okoliczności wskazują, że ewentualnie powstała szkoda nie była wynikiem wydania nieprawidłowego postanowienia o zawieszeniu postępowania, a była związana z tym, że poprzednicy prawni powoda nie posiadali uprawnień do dysponowania działką nr (...) na cele budowlane.

Co więcej, gdyby pozwany prawidłowo procedował, to w takim przypadku musiałby wydać decyzję już w 2008 r., która nie pozwalałaby na kontynuowanie inwestycji. Powód narażony byłby wówczas na powtórzenie od początku całej procedury, która zakończyłaby się dla niego pomyślnie zapewne dopiero wówczas, gdyby wykazał prawo do dysponowania działką nr (...). Wiadomo, że takiego prawa nie posiadał aż do 30 grudnia 2011 r. Dopiero wtedy pomiędzy Wójtem Gminy G. a J. G. (2) została podpisana umowa użyczenia, mocą której biorący do używania otrzymał odcinek działki nr (...) przylegający do budynku na działce nr (...) z przeznaczeniem na realizację zadania budowlanego powoda.

Reasumując, należało uznać, że brak było podstaw do wzruszenia zaskarżonego orzeczenia, które oceniono jako prawidłowe i odpowiadające prawu. Dlatego też, apelację powoda oddalono jako bezzasadną na mocy art. 385 k.p.c.

(...)