

Sygn. akt I A Ca 903/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 listopada 2012 r.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu Wydział I Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Piotr Górecki

Sędziowie: SA Ewa Staniszevska, Jan Futro (spr.)

Protokolant: st. sekr. sąd. Kinga Kwiatkowska

po rozpoznaniu w dniu 21 listopada 2012 r. na rozprawie

sprawy z powództwa (...) sp. z o.o. z siedzibą w K.

przeciwko Powiatowi (...) i Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Starostę (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r.

sygn. akt XIII C 773/07

1. oddala apelację;

2. zasądza od powódki na rzecz Powiatu (...) oraz na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 5 400 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Jan Futro Piotr Górecki Ewa Staniszevska

I A Ca 903/12

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2012 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu oddalił powództwo (...) sp. z o.o. z siedzibą w K. domagającej się zasądzenia solidarnie od Powiatu (...) oraz Skarbu Państwa kwoty 1 568 221,65 zł z ustawowymi odsetkami za szkodę spowodowaną wydaniem przez Kierownika Urzędu Rejonowego w K. niezgodnej z prawem decyzji z dnia 15 grudnia 1998 r. oraz kwoty 101 934,41 zł tytułem zadośćuczynienia „za krzywdę wyrządzoną dobremu imieniu i wiarygodności spółki z o.o. (...), wskutek wydania wymienionej wyżej decyzji oraz poprzedzającej ją kampanii dezinformacyjnej prowadzonej przez urzędników byłego Urzędu Rejonowego w K.”

Orzekając o kosztach postępowania zasądził od powódki na rzecz pozwanych Powiatu (...) oraz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 7 200 zł.

Jako podstawy rozstrzygnięcia Sąd I instancji powołał następujące ustalenia.

Powódka jest następcą prawnym (...) sp. z o.o. z siedzibą w K.. Spółka ta od 1997 r. prowadziła działalność gospodarczą polegającą na budowie osiedli mieszkaniowych. Założenia jej działalności opierały się na następujących zasadach:

- spółka jako developer wykona wszystkie prace administracyjne i projektowe i zaoferuje przyszłym mieszkańcom domów jednorodzinnych w pełni uzbrojone działki budowlane ze wszystkimi zgodami, uzgodnieniami i pozwoleniami, z zatwierdzonym i uzgodnionym przez właściciela projektem budowlanym i pozwoleniem na budowę oraz wykonanymi ławami fundamentowymi budynku,
- od momentu kupna działki budowlanej z tak przygotowaną inwestycją, właściciel działki albo będzie mógł kontynuować budowę we własnym zakresie i w dowolnym czasie, albo będzie mógł zlecić dalszą budowę deweloperowi w całości czy w etapach.

W 1998 r. K. P., J. N., J. Ł., P. K. (1), J. S., L. G., R. G., A. Ł., W. S., A. M. (1), Z. G., A. M. (2) i K. M. złożyli do (...) wnioski o rozwiązanie zawartych z jego poprzednikiem prawnym powódki umów oraz o zwrot wpłaconych zaliczek.

Dnia 26 listopada 1998 r. a więc już po rozwiązaniu przez większość w/w osób umów z (...), w tygodniku P. ukazał się artykuł pt. „M. i K. na budowie”. W artykule tym Prezes Zarządu powódki kierował zarzuty przeciwko pracownikom Urzędu Rejonowego w K. zarzucając im opieszałość przy rozpatrywaniu wniosków składanych przez (...).

W artykule tym wykorzystano wypowiedź R. G., który wskazał, że motywem rozwiązania przez niego umowy z (...), był fakt, iż podczas jego wizyty w Urzędzie Rejonowym w K. dowiedział się, że działka na której zamierzał wybudować dom, nadaje się pod uprawę marchewki i buraczków oraz że nic tam nie wybuduje. Urzędnikiem, który rzekomo miał się w ten sposób wypowiedzieć miał być W. B..

W końcowej części artykułu znajduje się wypowiedź ówczesnego Kierownika Urzędu Rejonowego w K. C. M., który po wypowiedzi Prezesa Zarządu powódki odnośnie możliwości przeniesienia pozwolenia na budowę na rzecz innej osoby wskazał „nie chcę za wcześnie tłumaczyć jak będziemy uzasadniać odmowy wydania pozwoleń. Wywołałbym temat, którego jeszcze formalnie nie ma”.

W. B. pracownik Urzędu Rejonowego w K. w 1998 r. nigdy nie rozmawiał z osobami, na które miało zostać przeniesione pozwolenie na budowę, nie zna R. G. i nigdy nie udzielał informacji, że na terenach gdzie miały powstać domy, można sobie posadzić marchewkę.

W ramach prowadzonej działalności (...) sp. z o.o. wnioskiem z dnia 14 listopada 1998 r. zwrócił się do Urzędu Rejonowego Oddziału Nadzoru Budowlanego w K. o przeniesienie na podst. art. 40 ustawy Prawo budowlane decyzji nr (...) z dnia 1 lipca 1998 r., w części dotyczącej, projektowanych na działkach, jednorodzinnych domów mieszkalnych z przyłączami wod-kan, gazu i prądu na rzecz właścicieli tych działek w osobach L. F., B. i R. J., V. i H. L., M. i W. M., A. C., B. i M. K., K. i M. C. oraz I. B. po 1/2, H. i P. K. (2) oraz E. i P. R..

Dnia 15 grudnia 1998 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w K. wydał decyzję nr (...) którą odmówił (...) sp. z o.o. częściowego przeniesienia decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwolenia na budowę z dnia 1 lipca 1998 r. Nr (...) (...) na rzecz osób wymienionych we wniosku z dnia 14 listopada 1998 r. Powyższa decyzja wpłynęła do siedziby (...) dnia 17 grudnia 1998 r.

19 grudnia 1998 r. P. Expres złożył odwołanie od decyzji z dnia 15 grudnia 1998 r. do Wojewody L.. Odwołanie to – wobec ustaleń z wicestarostą (...) S. – cofnął pismem datowanym na dzień 31 grudnia 1998 r.

Dnia 8 stycznia 1999 r. złożył do Urzędu Rejonowego w K. Oddział Nadzoru Budowlanego kolejne pismo, którego przedmiotem był wniosek by na podst. art.40 Prawa Budowlanego przenieść decyzję Nr(...) z dnia 1 lipca 1998 r., w części dotyczącej projektowanych na wymienionych działkach jednorodzinnych domów mieszkalnych z przyłączami wod-kan, gazu i prądu na rzecz właścicieli wskazanych wyżej działek.

1 lutego 1999 r. Wojewoda (...) wydał decyzję nr (...) mocą której umorzył postępowanie odwoławcze w sprawie decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w K. z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie Nr (...) (...).

Wobec umorzenia postępowania odwoławczego Starosta (...) wydał w dniu 16 marca 1999 r. 9 decyzji, mocą których uwzględnił wnioski spółki i postanowił przenieść decyzję nr (...) na rzecz wskazanych osób.

Powódka w dniu 19 lutego 1999 r. przed Notariuszem A. A. (Repertorium A numer (...)) na mocy uchwały Zgromadzenia Wspólników Spółki (...) ustanowiła w formie aktu założycielskiego jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością pod firmą (...).

W dniu 8 marca 99 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i (...) Miast decyzją nr (...) zatwierdził (...) Sp. z o.o. w K. (dalej (...)), a w dniu 6 kwietnia 1999 r. Sąd Rejonowy w Lesznie wpisał (...) do rejestru handlowego w dziale B pod numerem (...) (...).

W chwili wpisu (...) do rejestru handlowego kapitał zakładowy spółki wynosił 4 000 zł, który następnie został uzupełniony do kwoty 9 000 000 zł poprzez wniesienie przez (...) sp. z o.o. aportu o wartości 894 396 zł, który stanowił cały majątek (...).

Na skutek wydania decyzji z dnia 16.03.99 r. przez Starostę powiatowego w K. budowa domów została zakończona, a w stosunku do poprzednika prawnego powódki (...) nie powstały żadne roszczenia odszkodowawcze z tytułu nie wywiązania się z zawartych umów.

Od chwili założenia firmy (...). jej jedynym udziałowcem był (...) sp. z o.o. a jeszcze w 1999 r. jej udziały w (...) zostały zbyte na rzecz członków rodziny Prezesa Zarządu powódki W. Z..

Firma (...) po wniesieniu aportem do (...) całego swego majątku, pozostała bez żadnego majątku i od tej chwili zajmowała się wyłącznie obsługą postępowań administracyjnych, a następnie sądowych-odszkodowawczych. Obecnie powódka zajmuje się działalnością związaną z ochroną zdrowia.

Po rozpoczęciu działalności gospodarczej przez (...) w 1999 r. jego sytuacja majątkowa i finansowa ulegała znacznemu progresowi.

Pismem z dnia 26 marca 2001 r. poprzednik prawny powódki wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji nr (...) z dnia 15 grudnia 1998 r. wydanej przez Kierownika Urzędu Rejonowego w K. z rażącym naruszeniem art. 40 ustawy Prawo budowlane. Po toczącym się także w sądach administracyjnych postępowaniach Wojewoda (...) w dniu 21 grudnia 2004 r. wydał decyzję, którą to decyzją stwierdził nieważność decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w K. nr (...) (...) z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie odmowy częściowego przeniesienia decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwolenia na budowę z dnia 11 lipca 1998 r. nr (...) (...) na rzecz 9-ciu właścicieli działek w K. ul. (...).

Wnioskiem z dnia 11 lutego 2010 r. złożonym w Sądzie Rejonowym w Kościanie powódka zaważała Skarb Państwa - Starostę powiatowego w K., Skarb Państwa - Wojewodę (...) i Skarb Państwa - Prokuratorię Generalną do próby ugodowej i wniosła o przeprowadzenie postępowania pojednawczego, celem doprowadzenia do zawarcia ugody w przedmiocie zapłaty kwoty 5 600 000 zł tytułem odszkodowania, za poniesione przez wnioskodawcę straty i utracone korzyści, będące skutkiem zablokowania działań inwestycyjnych wnioskodawcy w wyniku:

1. wydania przez Kierownika Urzędu Rejonowego w K., z rażącym naruszeniem prawa, decyzji odmawiającej przeniesienia pozwoleń na budowę domów jednorodzinnych, z wnioskiem na właścicieli nieruchomości wydzielonych na osiedlu (...) w K.,
2. obciążenia wnioskodawcy, przez Kierownika Urzędu Rejonowego w K. opłatami za wyłączenie z produkcji rolnej działek gruntu wydzielonych pod ulice miejskie na osiedlu (...), z pogwałceniem prawa własności.

Dnia 15 marca 2010 r. przed Sądem Rejonowym w Kościanie w sprawie I Co 261/10 odbyło się posiedzenie jawne w sprawie wniosku powódki jednakże do zawarcia ugody nie doszło.

Pismem z dnia 15 listopada 2010 r. powódka wystąpiła do Wojewody (...) o stwierdzenie nieważności 9-ciu decyzji wydanych przez Starostę (...) w dniu 16 marca 1999 r. Jako argumentację wniosku powódka wskazała, że w chwili wydania w dniu 16 marca 1999 r. 9-ciu decyzji wyrażających zgodę na przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia 1 lipca 1998 r. decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w K. z dnia 15 grudnia 1998 r. nr(...) (...) odmawiająca przeniesienia decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwolenia na budowę była decyzją ostateczną, a zatem decyzje z dnia 16 marca 1999 r. na dzień ich wydania obciążone są wadą określoną w art. 156 § 1 pkt. 3 k.p.a., gdyż dotyczą sprawy już wcześniej rozstrzygniętej decyzją Kierownika Urzędu Rejonowego w K. z dnia 15 grudnia 1998 r.

Decyzją z dnia 8 marca 2011 r. wydaną w sprawie IR.IV-10. (...) (...) Wojewoda (...) odmówił stwierdzenia nieważności decyzji i decyzja ta nie została wzruszona także w toku postępowania sądowego.

Jak wynika z treści sporządzonej przez biegłego R. P. opinii oraz jego zeznań złożonych na rozprawie w dniu 6.10.11 r. hipotetyczne straty poniesione przez (...) sp. z o.o. związane z zaniechaniem prowadzenia działalności deweloperskiej w poszczególnych latach kształtowały się w wielkościach nominalnych następująco:

- za rok 2002 w wysokości - 22.160,21 zł,
- za rok 2003 w wysokości - 22.092,39 zł,
- za rok 2004 w wysokości - 23.557,33 zł,
- za rok 2005 w wysokości - 18.144,82 zł.

W swej opinii biegły R. P. wskazał, iż utracone korzyści finansowe (...) sp. z o.o. dotyczyły okresu lat 1999-2001 oraz 2006 roku i za poszczególne lata kształtowały się w wartościach nominalnych następująco:

- za rok 1999 w wysokości - 850,27 zł,
- za rok 2000 w wysokości - 714.396,23 zł,
- za rok 2001 w wysokości - 312.009,47 zł,
- za rok 2006 w wysokości - 21.923,53 zł.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy wskazał, że na podstawie przepisów art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872), art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 4 ust. 1 pkt 11, art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 nr 142, poz. 1592) oraz art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 Nr 243, poz. 1623), legitymację bierną do występowania w sprawie w charakterze pozwanego ma Powiat (...). Nawet, gdyby przyjąć, że Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Starostę (...) przysługuje legitymacja bierna w niniejszym procesie, to – zdaniem Sądu Okręgowego – zarówno roszczenie o odszkodowanie, jak i zadośćuczynienie, skierowane przeciwko temu pozwanemu, uległy przedawnieniu.

Odnosząc się do roszczenia o odszkodowanie skierowanego przeciwko Powiatowi (...) Sąd Okręgowy wskazał, że na podstawie przepisu art. 5 ustawy z dnia 14 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), który wszedł w życie z dniem 1 września 2004 r., do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹ i art. 421 Kodeksu cywilnego oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie tej ustawy. Zdaniem Sądu Okręgowego, do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1

k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Zgodnie natomiast z art. 160 § 1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2004 r., stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Stosownie natomiast do art. 160 § 2 k.p.a., do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego z wyłączeniem art. 418 tego kodeksu. W takiej sytuacji, do ustalenia odszkodowania w pierwszej kolejności zastosowanie znajduje przepis art. 361 § 1 k.c., zgodnie z którym zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła.

Sąd Okręgowy podkreślił, że zarówno przepis art. 160 § 1 k.p.a., jak i przepis art. 417¹ § 1 k.c. uzależniają powstanie odpowiedzialności za wyrządzenie szkody, której źródłem jest nieważna - w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a. - decyzja od łącznego spełnienia następujących przesłanek: powstania szkody, wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., stwierdzenie nieważności tej decyzji lub wydania jej z naruszeniem prawa oraz istnienie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a wydaniem decyzji w warunkach określonych w art. 156 § 1 k.p.a. W rozpoznawanej sprawie brak adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji z dnia 15 grudnia 1998 r., której nieważność stwierdzono decyzją Wojewody (...) z dnia 23 grudnia 2004 r. a wartością wyliczonych przez biegłego R. P. strat i utraconych korzyści. Powódka wycofała odwołanie złożone od decyzji z 15 grudnia 1998 r. i decyzje uwzględniające jej wnioski w całości uzyskała w dniu 16 marca 1999 r. Nie było więc żadnych przeszkód do dalszego kontynuowania działalności w dotychczasowej formie przez poprzedniczkę prawną powódki (...) sp. z o.o. Decyzja o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej przez poprzedniczkę prawną powódki i przeniesienie całego jej majątku do (...) sp. z o.o. była suwerenną decyzją (...) sp. z o.o. nie pozostającą w jakimkolwiek związku przyczynowym z decyzją wydaną w dniu 15 grudnia 1998 r. W chwili powstania (...) sp. z o.o. posiadała wymagany ustawowo minimalny kapitał zakładowy w wysokości 4 000 zł, a dopiero wniesienie aportu przez (...) sp. z o.o. pozwoliło rozpocząć jej działalność gospodarczą. Jak wynika z opinii biegłego R. P. do 2002 r. działalność (...) sp. z o.o. charakteryzowała się stałą tendencją wzrostową zarówno w zakresie zasobów majątku trwałego, kapitału własnego, kapitału zapasowego, a także uzyskiwało dodatni wynik finansowy. Zdaniem Sądu Okręgowego, (...) sp. z o.o. nie mogłaby uzyskać takich wyników finansowych, bez wniesienia aportem udziałów przez (...) sp. z o.o. Zgodnie z opinią biegłego, osiągnęte przez (...) wyniki są tożsame z wynikami, które osiągnęłoby przedsiębiorstwo (...) sp. z o.o. w K., w sytuacji, gdyby kontynuowało swoją działalność gospodarczą. Skoro zatem poprzedniczka prawną powódki wyzbyła się swego majątku i przeniosła go na (...) sp. z o.o., która w oparciu o ten właśnie kapitał osiągnął zysk, to uwzględnienie żądań powódki doprowadziłoby do sytuacji, w której dwie firmy, w oparciu o jeden kapitał zakładowy osiągnęłyby zysk, jedna (...) sp. z o.o. poprzez prowadzenie działalności gospodarczej, a druga (...) sp. z o.o. nie prowadząc żadnej działalności gospodarczej, w oparciu o hipotetyczne wyliczenie utraconych korzyści przez biegłego.

Zdaniem Sądu Okręgowego, nie było również podstaw do uwzględnienia powództwa w zakresie roszczenia o zadośćuczynienie. Powódka nie wykazała bowiem, iż doszło do naruszenia jej dóbr osobistych, a w szczególności, że przed wydaniem decyzji z dnia 15 grudnia 1998 r. urzędnicy Urzędu Rejonowego w K. prowadzili jakąkolwiek kampanię dezinformacyjną wobec klientów powodowej spółki. Pomiedzy wydaniem decyzji z dnia 15 grudnia 1998 r. a powstaniem spółki (...) w dniu 27 grudnia 2004 r. upłynął okres ponad sześciu lat. Nieuzasadnione są zatem twierdzenia powódki, że wydanie przedmiotowej decyzji doprowadziło do kompromitacji poprzednika prawnego powódki w oczach lokalnej społeczności, skoro przez sześć lat, używana była poprzednia nazwa spółki, a wydanie wyżej wymienionej decyzji spowodowało konieczność zmiany nazwy na B. sp. o.o.

Jako podstawę rozstrzygnięcia o kosztach procesu Sąd Okręgowy powołał przepisy art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z § 6 pkt 7 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. nr 163 poz. 1349 z późn. zm.) w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2011 r. o Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa.

Od wyroku tego zaskarżając go w całości apelację wniosła powódka zarzucając zaskarżonemu wyrokowi:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, a w szczególności:

- art. 417 § 1 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c. poprzez odmowę zasądzenia odszkodowania za szkodę obejmującą zarówno straty jak i utracone korzyści, wyrządzoną powódce przez niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej, a także zadośćuczynienia, a ponadto poprzez przyjęcie, iż w niniejszej sprawie pozwany Skarb Państwa, reprezentowany przez statio fisci Starostę Powiatowego w K. nie posiada legitymacji procesowej biernej;
- art. 14 ust. 1 pkt 1 oraz art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r., nr 133, poz. 872) poprzez przyjęcie, iż w niniejszej sprawie pozwany Skarb Państwa, reprezentowany przez statio fisci Starostę Powiatowego w K. nie posiada legitymacji procesowej biernej;
- przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r., nr 173, poz. 1807), w szczególności przepisów art. 6, 8 i 9, poprzez przyjęcie, że powódka w wyniku wydania bezprawnej decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w K. z dnia 15 grudnia 1998 r. (nr NB-l- (...)), mogła i powinna była prowadzić działalność gospodarczą na zasadach sprzecznych z podstawowymi zasadami gospodarki wolnorynkowej, w szczególności w sprzeczności z wolnością przedsiębiorcy co do prowadzenia działalności gospodarczej, wyboru jej formy i sposobu prowadzenia, zasadą maksymalizacji zysku i minimalizacji ryzyka;
- art. 361 k.c. poprzez przyjęcie, że wyrządzona powódce szkoda nie pozostaje w normalnym związku przyczynowo - skutkowym z wydaniem niezgodnej z prawem decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w K. z dnia 15 grudnia 1998 roku, a także przyjęcie, iż zakres naprawienia szkody ogranicza się jedynie do strat rzeczywistych (damnum emergens);
- art. 442 § 1 k.c. poprzez jego niezastosowanie w niniejszej sprawie, mimo treści wydanej w niniejszej sprawie, wiążącej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r., (sygn. akt. III CZP 101/08) rozstrzygającej, iż w sprawie dopuszczalna jest droga sądowa (co skutkuje zastosowaniem do sprawy przepisów prawa cywilnego, w szczególności art. 442 k.c. jako podstawy obliczania terminu przedawnienia), a w konsekwencji uznanie roszczenia powódki względem Skarbu Państwa za przedawnione;
- z ostrożności procesowej – art. 5 k.c. poprzez jego niezastosowanie w niniejszej sprawie na skutek przyjęcia, iż podniesienie zarzutu przedawnienia (w ujęciu wynikającym z art. 160 § 6 k.p.a.) przez Skarb Państwa, reprezentowany przez jego statio fisci Starostę Powiatowego w K. nie jest niezgodne z zasadami współzycia społecznego.

II. naruszenie przepisów prawa procesowego, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 365 § 1 k.p.c. oraz art. 366 k.p.c., a także art. 170 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez kwestionowanie ustaleń faktycznych i prawnych dokonanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., zawartych w 9 (dziewięciu) prawomocnych wyrokach z dnia 13 grudnia 2011 r., dołączonych do akt sprawy (sygnatury akt: VII SA/Wa 1893/11 - 1901/11), które to wyroki wydane zostały w sprawie prowadzonej między tymi samymi stronami ((...) Sp. z o.o. i Starosta (...));
- art. 278 § 1 k.p.c. poprzez kwestionowanie wymagającej wiadomości specjalnych metodologii obliczenia strat i utraconych korzyści, zastosowanej przez biegłego sądowego w sporządzonej opinii, mimo, iż wartość merytoryczna opinii nie była kwestionowana przez żadną ze stron, zaś sama opinia została oceniona przez Sąd Apelacyjny w Poznaniu jako opinia przydatna w sprawie i odpowiadająca na pytania postawione w tezie dowodowej;

- art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie ustaleń faktycznych w sposób sprzeczny ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym oraz w konsekwencji przyjęcie przez Sąd, że: (...) sp. z o.o. (poprzednik prawny powódki) wyzbył się całego majątku, w związku z czym niemożliwym było, aby prowadził dalszą działalność gospodarczą;
- art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie oceny zgromadzonych w sprawie dowodów z przekroczeniem granic swobodnej oceny dowodów i w konsekwencji: bezpodstawne odmówienie wiarygodności i mocy dowodowej części zeznań świadka R. G. w zakresie, w jakim nie zgadzają się one z zeznaniami świadka W. B. - bez podania uzasadnienia; przyjęcie, iż treść artykułu prasowego upublicznionego w ogólnie dostępnej gazecie nie może stanowić dowodu w postępowaniu cywilnym; brak przyjęcia istnienia związku przyczynowo - skutkowego pomiędzy wyrządzoną powódce szkodą a wydaniem niezgodnych z prawem decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w K.;
- art. 229 k.p.c. poprzez przyjęcie przez Sąd, iż niezadanie przez stronę powodową świadkowi C. M. pytania podważającego jego zeznania de facto oznacza przyznanie przez powódkę jako faktu okoliczności, które świadek zeznawał;
- art. 328 § 2 k.p.c. poprzez niewskazanie przez Sąd I instancji w uzasadnieniu wyroku przyczyn, dla których odmówił wiarygodności i mocy dowodowej części zeznań świadka R. G.;
- art. 390 § 2 k.p.c. poprzez przyjęcie, iż w realiach niniejszej sprawy kwestię przedawnienia regulują art. 160 § 6 k.p.a., mimo istnienia wiążącej w niniejszej sprawie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r. (sygn. akt III CZP 101/08) rozstrzygającej, iż w sprawie dopuszczalna jest droga sądowa, co skutkuje zastosowaniem do sprawy przepisów prawa cywilnego, w szczególności art. 442 k.c. jako podstawy obliczania terminu przedawnienia, a w konsekwencji uznanie roszczenia powódki względem Skarbu Państwa za przedawnione.

W konsekwencji powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa w całości, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania, a nadto o zasądzenie od pozwanych zwrotu kosztów postępowania za obie instancje według norm przepisanych.

W piśmie procesowym z dnia 26 października 2012 r. powódka zarzuciła ponadto naruszenie:

- art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez uznanie, że w przypadku wydania bezprawnej decyzji administracyjnej, uniemożliwiającej przedsiębiorcy prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie developingu, w formule biznesowej oferującej produkt tańszy i lepszy, może i powinien on prowadzić dalej działalność gospodarczą: w formule biznesowej oferującej ten sam produkt, ale droższy i gorszy, albo w innej formie organizacyjnej, albo zupełnie innego rodzaju, lub w innym sektorze gospodarki;
- art. 2 w zw. z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przyjęcie, że przedsiębiorca może i powinien prowadzić działalność gospodarczą w formule biznesowej opartej o niezgodne z prawem decyzje administracyjne;
- art. 448 k.c. w zw. z art. 24 k.c. w zw. z art. 43 k.c. poprzez odmowę zasądzenia zadośćuczynienia.

Powódka wniosła ponadto o przeprowadzenie dowodu „z treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Po 216/12, doręzonego powódce w dniu 1 sierpnia 2012 r. na okoliczność: niewiarygodności zeznań świadka W. B. i wiarygodności zeznań R. G. oraz stanu faktycznego przytoczonego przez powódkę.” Wskazała, że dowód ten został zawnioskowany na obecnym etapie postępowania, gdyż wyrok został doręczony powódce już po złożeniu apelacji.

Pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę (...) wniósł o oddalenie apelacji względem pozwanego Skarbu Państwa w całości i zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego Skarbu Państwa kosztów procesu według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Pozwany Powiat (...) wniósł o oddalenie apelacji w całości i zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego Powiatu (...) kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Nie było podstaw do uwzględnienia wniosku powódki o przeprowadzenie dowodu „z treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Po 216/12, doręzonego powódce w dniu 1 sierpnia 2012 r. na okoliczność: niewiarygodności zeznań świadka W. B. i wiarygodności zeznań R. G. oraz stanu faktycznego przytoczonego przez powódkę.” Zgodnie z art. 227 k.p.c. przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie. Powódka tymczasem nie wskazała żadnego faktu na okoliczność którego zawnioskowała przeprowadzenie dowodu, a jedynie kwestionowała ocenę dowodów dokonaną przez Sąd Okręgowy, a w szczególności zeznań świadka W. B., przedstawiając własną wersję stanu faktycznego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje.

Apelacja okazała się niezasadna.

Wobec postawienia w apelacji 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 (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 1997 r. II CKN 18/97 - OSNC 1997/8/112). Należy też mieć na względzie, że nawet stwierdzenie naruszenia prawa procesowego przez sąd I instancji, tylko wtedy ma znaczenie dla rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego jeżeli miały one wpływ na wynik sprawy.

Całkowicie nieuzasadnione są zarzuty naruszenia art. 365 § 1 k.p.c. oraz art. 366 k.p.c., a także art. 170 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Należy wskazać, że moc wiążąca prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego dotyczy rozstrzygnięcia, nie zaś ustaleń faktycznych i uzasadnienia prawnego.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że wprawdzie Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podzielił w całości argumentacji prawnej Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, to jednak w wyrokach z 13 grudnia 2011 r. (koperta k. 658), na których uzasadnienia powoływał się skarżący, oddalając skargę powódki na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 8 lipca 2011 r. odmawiającą stwierdzenia nieważności 9 decyzji z 16 marca 1999 r. wskazał również, iż: „Rozpatrując wniosek z 15 listopada 2010 r. o unieważnienie decyzji Starosty (...) z 16 marca 1999 r. należało wziąć pod uwagę stan istniejący w dacie jej wydania. Nie można było jednak pominąć w tym postępowaniu późniejszego wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w K. z 15 grudnia 1998 r., z uwagi na to, iż do wyeliminowania tej decyzji doszło w trybie stwierdzenia nieważności, a więc ze skutkiem ex tunc. Z uwagi właśnie na konsekwencje – skutki, jakie wywołuje decyzja o stwierdzeniu nieważności decyzji, należało w sprawie uwzględnić, iż Wojewoda (...) decyzją z 23 grudnia 2004 r. stwierdził nieważność decyzji (...) w K. z 15 grudnia 1998 r. i rozstrzygnięcie to jest ostateczne. Należało też w kontekście tej okoliczności przyjąć, że w niniejszej sprawie nie można zarzucić, iż w momencie wydawania decyzji Starosty (...) z 16 marca 1999 r. w obrocie prawnym pozostawała decyzja ostateczna wydana w tej samej sprawie. (...)”

Niezasadny jest zarzut naruszenia art. 278 § 1 k.p.c. poprzez kwestionowanie metodologii obliczenia strat i utraconych korzyści, zastosowanej przez biegłego sądowego. Sąd Okręgowy nie kwestionuje zastosowanych metod obliczenia hipotetycznych strat i utraconych korzyści, a jedynie stwierdza, że powstanie ewentualnych strat wyliczonych przez biegłego nie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z wydaniem decyzji z dnia 15 grudnia 1998 r. przez Kierownika Urzędu Rejonowego.

Niezasadny jest też zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. przez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów oraz zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wskazanie przyczyn, dla których Sąd Okręgowy odmówił częściowo wiarygodności zeznaniom świadka R. G. – w zakresie, w jakim pozostają w sprzeczności z zeznaniami świadka W. B.. Ocena dowodu z zeznań wyżej wymienionych świadków znajduje się na stronie 9 uzasadnienia (k. 685–686 akt). Sąd Okręgowy wskazał, że dał wiarę zeznaniom świadka W. B. ze względu na ich stanowczość i konsekwencję (k. 157).

Sąd Okręgowy nie wyraził też stanowiska, że artykuł prasowy nie może – co do zasady – stanowić dowodu w postępowaniu cywilnym. Jest on jednak tylko dowodem tego, że osoba, która go podpisała jest autorem zawartych w nim treści. Kwestionowane w apelacji stwierdzenie, dotyczy dowodu z konkretnego artykułu zatytułowanego „M. i K. na budowie”, przy czym Sąd Okręgowy zasadnie wskazał, że treść tej publikacji nie pozwala na poczynienie istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia w sprawie ustaleń faktycznych. W szczególności słusznie zauważył Sąd Okręgowy, że nawet fakt, że R. G. przekazał prasie informacje o określonej treści nie przesądza o tym, że zdarzenia te w rzeczywistości miały przebieg opisywany w artykule.

Niezasadny jest zarzut naruszenia art. 229 k.p.c. poprzez przyjęcie, iż niezadanie przez stronę powodową świadkowi C. M. pytania podważającego jego zeznania oznaczało przyznanie przez powódkę okoliczności, które świadek zeznawał. Odnosząc się do tego zarzutu należy zauważyć, że w odniesieniu do zeznań C. M. Sąd Okręgowy wskazywanych stwierdzeń nie formułował. Zarzut ten w istocie dotyczy oceny zeznań świadka W. B. (k. 686), co do którego Sąd podał, że „w trakcie zeznań tego świadka żadna ze stron obecnych na rozprawie nie zadała świadkowi żadnego pytania, które mogłoby podważyć jego zeznania.” Sąd Okręgowy nie wywodził jednak, że w związku z tym uznaje okoliczności, na które zeznawał świadek za przyznane, a jedynie odnosił się do wiarygodności zeznań tego świadka.

Wobec nietrafności zarzutu natury procesowej ustalony w sprawie stan faktyczny stanowi podstawę oceny zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Nie można podzielić stanowiska Sądu Okręgowego o braku po stronie pozwanego Skarbu Państwa legitymacji biernej w niniejszej sprawie.

Rzeczywiście w związku z wejściem w życie ustawy o samorządzie powiatowym utraciła moc ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. z 1998 r. Nr 32 poz. 176) i z dniem 1 stycznia 1999 r. przestały istnieć organy rządowej administracji ogólnej na szczeblu poniżej województwa, pojawiły się natomiast samorządowe powiaty, które zobowiązane zostały do wykonywania niektórych zadań w zakresie administracji rządowej, o ile zostały tak określone w ustawie. Należy jednak zauważyć, że okoliczność ta nie zmienia w żaden sposób faktu, iż decyzja z 15 grudnia 1998 r. została wydana przez Kierownika Urzędu Rejonowego w K., tj. organ administracji rządowej, za którego działanie odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa. Z okoliczności, że w związku z reformą administracji publicznej dotychczasowe urzędy rejonowe stały się starostwami powiatowymi (art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną – Dz. U. nr 133 poz. 872) nie wynika, że odpowiedzialność deliktową za decyzje wydane przez kierowników urzędów rejonowych ponoszą nowo powstałe samorządy powiatowe. Wręcz przeciwnie przepis art. 65 ust. 3 tej ostatniej ustawy jednoznacznie stwierdza, że zobowiązania Skarbu Państwa wynikające z działalności organów i instytucji władających przekazywanym mieniem, powstałych przed dniem jego przejęcia przez powiat nie przechodzą na powiat.

Zasadnie stwierdził jednakże Sąd Okręgowy, że roszczenia w stosunku do Skarbu Państwa uległy przedawnieniu. Niezasadne są podniesione w tym zakresie zarzuty naruszenia art. 390 § 2 k.p.c. i art. 442 § 1 k.c. Wydana w sprawie uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r. (sygn. akt. III CZP 101/08) nie przesądziła o konieczności zastosowania do obliczania terminu przedawnienia przepisów prawa cywilnego, a w szczególności art. 442 k.c. Uchwała ta przesądziła jedynie kwestię dopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie, pomimo tego, że nie wystąpiono wcześniej o przyznanie odszkodowania na drodze administracyjnej. Wskazać tu jednak można uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10) przesądzającą, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września

2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. a więc również ten ostatni przepis dotyczący przedawnienia.

Niezasadny jest zarzut naruszenia art. 5 k.c. Nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, że podniesienie zarzutu przedawnienia przez Skarb Państwa jest niezgodne z zasadami współżycia społecznego.

Już tylko więc ubocznie stwierdzić trzeba, że nie znajduje podstaw zarzut naruszenia art. 361 k.p.c. Słuszne jest stanowisko Sądu Okręgowego, że poprzedniczka prawna powódki nie poniosła żadnej szkody, która pozostawałaby w związku przyczynowym z wydaniem decyzji z 15 grudnia 1998 r. przez Kierownika urzędu Rejonowego w K..

Z zeznań samego wiceprezesa zarządu powodowej spółki (...) wynika, że poprzedniczka prawna powódki nie poniosła żadnej szkody w związku z tą decyzją i na skutek wydania decyzji z 16 marca 1998 r. spółka ta uniknęła strat: „majątek spółki (...) nie został utracony i my nie dochodzimy strat z tego powodu, a spowodowane to było decyzjami z 16 marca 1999 r.” (k. 667). Podał też, że osiedle (...) I, na których położone były działki, których dotyczyła decyzja z 15 grudnia 1998 r., zostało wybudowane. Przeniesienie majątku do (...), które miało – według prezesa powódki uchronić (...) (k. 166-167) – przed roszczeniami związanymi z decyzją z dnia 15 grudnia 1998 r. nastąpiło już po wydaniu decyzji uwzględniającej wniosek powódki w przedmiocie przeniesienia uprawnień.

Ponadto jak wynika z powoływanej już uchwały Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

Całkowicie niezasadne są zarzuty naruszenia przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a nadto zarzuty podniesione w piśmie procesowym z dnia 26 października 2012 r., a w szczególności naruszenia przepisów Konstytucji RP. Sąd Okręgowy w żadnym miejscu nie stwierdził, że powódka mogła i powinna była prowadzić działalność gospodarczą na zasadach sprzecznych z podstawowymi zasadami gospodarki wolnorynkowej, w szczególności w sprzeczności z wolnością przedsiębiorcy co do prowadzenia działalności gospodarczej, wyboru jej formy i sposobu prowadzenia, zasadą maksymalizacji zysku i minimalizacji ryzyka. Decyzja z 15 grudnia 1998 r. w żaden sposób nie uniemożliwiła poprzedniczce prawnej powódki prowadzenia działalności gospodarczej na wybranych przez nią zasadach. Już 16 marca 1998 r. wydano pozytywne decyzje w przedmiocie przeniesienia pozwoleń na budowę i żaden z kontrahentów nie wycofał się z transakcji z poprzedniczą prawną powódki. Nie ma więc podstaw do przyjęcia, że powódka została zmuszona do zaprzestania działalności na dotychczasowych zasadach.

W sytuacji gdy powódka nie udowodniła by doszło do naruszenia wskazanych w pozwie jej dóbr osobistych bezpodstawny jest zarzut naruszenia art. 448 k.c. w zw. z art. 24 k.c. w zw. z art. 43 k.c. poprzez odmowę zasądzenia zadośćuczynienia.

Z tych względów apelacja skierowana przeciwko Skarbowi Państwa podlegała oddaleniu.

Oddaleniu podlegała także apelacja skierowana przeciwko Powiatowi (...) skoro nie jest on biernie legitymowany w niniejszym procesie.

Wobec powyższego Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. orzekł jak w punkcie 1 wyroku orzekając o kosztach postępowania zgodnie z treścią przepisu art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. oraz w zw. z § 6 pkt 7 w zw. z § 12 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. nr 163 poz. 1349).

Jan Futro Piotr Górecki Ewa Staniszevska