

Sygn. akt I ACa 125/20

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 marca 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Zbigniew Merchel (spr.)
Sędziowie:	SA Przemysław Banasik SA Dorota Majerska-Janowska
Protokolant:	sekretarz sądowy Lazar Nota

po rozpoznaniu w dniu 11 marca 2021 r. w Gdańsku

na rozprawie

sprawy z powództwa D. M.

przeciwko Gminie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Słupsku

z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. akt I C 75/17

I. oddala apelację;

II. zasądza od powódki D. M. na rzecz pozwanej Gminy (...) kwotę 8.100 (osiem tysięcy sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

SSA Dorota Majerska-Janowska SSA Zbigniew Merchel SSA Przemysław Banasik

Sygn. akt I C 125/20

## UZASADNIENIE

Powódka, D. M., wniosła przeciwko pozwanej, Gminie (...) pozew z żądaniem zapłaty początkowo kwoty 521.500 zł wraz z odsetkami za zwłokę od dnia 15 stycznia 2014r. do dnia zapłaty. Wniosła również o zasądzenie od pozwanej na swoją rzecz kosztów procesu. Na uzasadnienie podała, iż dochodzi odszkodowania na podstawie art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. w zw. z art. 154 § 4 i § 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zdaniem powódki pozwana Gmina wywołała w majątku powódki szkodę, albowiem bezprawnie odmawiała wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki nr (...) w obrębie ewidencyjnym P., gmina (...). Podała, że powódka w dniu 29 marca 2012r. wystąpiła do pozwanej z wnioskiem o wydanie warunków zabudowy dla tej działki, gdyż zamierzała przekształcić tę nieruchomość w działki budowlanej i ewentualnie rozpocząć inwestycję polegającą na ich zabudowaniu domkami jednorodzinnymi. Tymczasem Wójt Gminy udaremnił zamierzenie powódki, albowiem przewlekłe prowadził postępowanie administracyjne, tj. do czasu, gdy Rada Gminy (...) uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w którym wykluczyła działkę powódki spod zabudowy z uwagi na złoża borowiny. Plan został uchwalony w dniu 23 października 2014r., a w dniu 31 października 2014r. Wójt Gminy (...) umorzył postępowanie wywołane wnioskiem powódki właśnie z uwagi na uchwalony plan. W ocenie strony powodowej, Gmina celowo i świadomie przedłużała postępowanie administracyjne, zaś o przewlekłym postępowaniu Wójta Gminy (...) świadczy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2016r., który wymierzył Wójtowi grzywnę w wysokości 10.000 zł, uznając, że przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie powódki nosiło znamiona rażącego naruszenia prawa. Wobec tego, że powyższy wyrok został wydany na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, powódka zgłosiła żądanie odszkodowawcze w niniejszej sprawie na podstawie art. 154 ustawy jw. za szkodę wywołaną działaniem Wójta. Podała, że z przekształcenia działki mogło powstać siedem działek budowlanych o powierzchni od 931 m<sup>2</sup> do 1518 m<sup>2</sup>, które przeznaczone byłyby pod zabudowę domkami jednorodzinnymi. W 2012r. cena takich działek oscylowała w granicach 105 zł za m<sup>2</sup>. Skoro łączna powierzchnia spornej działki to 7.450 m<sup>2</sup>, to po odliczeniu wartości działki nieuzbrojonej, kwota odszkodowania wskazana w pozwie jest, zdaniem powódki, w pełni zasadna.

Ostatecznie powódka wskazała, że domaga się zapłaty kwoty 208.600 zł z ustawowymi odsetkami liczonymi do dnia 15 stycznia 2014r., zapłaty odsetek ustawowych od kwoty 312.900 zł liczonych od 15 stycznia 2014r. do dnia wejścia w życie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz zapłaty kwoty 53.630 zł S. powódki wynikało z uchwalenia przez Gminę (...) zmian do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego umożliwiających zabudowanie spornej działki powódki w 60%.

Pozwana, Gmina (...) wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie na swoją rzecz kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych.

Podniosła, że powódka nie wykazała, aby poniosła szkodę wskutek rozpoznania wniosku powódki z dnia 21 marca 2012r. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki numer 29/1 decyzją Wójta Gminy (...) dopiero w dniu 31 października 2014r. Podkreśliła, że Gmina równolegle podejmowała czynności w zakresie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które to czynności wynikały z konieczności utrzymania statusu gminy uzdrowskiej oraz z konieczności ochrony udokumentowanych złóż kopalnianych istotnych z punktu widzenia funkcjonowania uzdrowiska. Podała, że z uwagi na fakt, że nieruchomość powódki położona była w strefie ochronnej złoża borowiny – powódka nie mogłaby zrealizować planowanej inwestycji. Jednocześnie, z ostrożności procesowej zakwestionowała wysokość szkody, wskazując, że kwota 100 zł za 1 m<sup>2</sup> nie jest stanowi adekwatnej ceny spornej działki.

Wyrokiem z dnia 17 grudnia 2019 r. Sąd Okręgowy w Słupsku oddalił powództwo, zasądza od powódki na rzecz pozwanej Gminy (...) kwotę 10. 817 zł tytułem zwrotu kosztów procesu i nakazał ściągnąć od powódki na rzecz Skarbu Państwa Sądu Okręgowego w Słupsku kwotę 3.760,37 zł tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych.

#### Sąd I instancji ustalił co następuje :

21 marca 2012 roku powódka wystąpiła do Gminy U. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki numer (...). Powódka we wniosku wskazała, że planuje inwestycję polegającą na budowie 7 domów jednorodzinnych wolnostojących na działkach powstałych po podziale nieruchomości o powierzchni od 931 m<sup>2</sup> do 1519 m<sup>2</sup>.

Wójt Gminy (...) postanowieniem z 20 czerwca 2012 roku zawiesił postępowanie w przedmiocie wniosku powódki z uwagi na stan zaawansowania prac w przedmiocie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie to zostało podjęte na mocy postanowienia z 31 grudnia 2012 roku.

Decyzją zaś z 13 lutego 2013 roku o numerze G..6730.35.2012 odmówiono D. M. ustalenia warunków zabudowy. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. decyzją o numerze SKO. (...) z 3 kwietnia 2013 roku utrzymało decyzję Wójta w mocy. Jednakże Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z 18 września 2013 roku, wydanym w sprawie (...) SA/Gd 465/13, uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz decyzję Wójta z 13 lutego 2013 roku.

W toku ponownego rozpoznawania sprawy, w dniu 10 kwietnia 2014 roku Wójt Gminy (...) ponownie odmówił ustalenia w drodze decyzji warunków zabudowy dla D. M.. Decyzja ta została następnie uchylona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S..

Przy ponownym rozpatrywaniu wniosku D. M., Wójt podjął w dniu 27 czerwca 2014r roku decyzję o zawieszeniu postępowania. Decyzja ta została uchylona postanowieniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. z dnia 11 sierpnia 2011r. wydanym w sprawie SKO.41/VII- (...).

Ostatecznie, w dniu 31 października 2014r. Wójt Gminy (...) umorzył w całości postępowanie w sprawie wniosku dotyczącego wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie siedmiu domów jednorodzinnych wolnostojących na działce nr (...) w obrębie geodezyjnym P.. U podstaw tej decyzji leżała okoliczność, iż w dniu 23 października 2014r. Rada Gminy (...) uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru na terenie miejscowości P., w którym działkę powódki ujęto jako teren eksploatacji złoża torfu leczniczego (borowiny).

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 31 maja 2016 roku wydanym w sprawie II OSK 1903/15 wymierzył Wójtowi Gminy (...) grzywnę w wysokości 10000 zł z powodu niewykonania wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 18 września 2013r. (...)/Gd 465/13 w przedmiocie warunków zabudowy z powodu przewlekłego prowadzenia postępowania mimo zobowiązania organu administracyjnego do podjęcia działań. W uzasadnieniu Sąd ten wskazał, że w myśl art. 154 § 1 i § 2 p.p.s.a. skuteczność wniesienia skargi o wymierzenie grzywny wymaga spełnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze, strona przed wniesieniem skargi zobowiązana jest pisemnie wezwać organ do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, co w sprawie D. M. miało miejsce. Po drugie, organ administracyjny publicznej, który został zobowiązany wyrokiem sądu administracyjnego do podjęcia określonych działań musi pozostawać w bezczynności lub przewlekle prowadzić postępowanie. Sąd ten wskazał, że Wójt Gminy (...) nie podejmował czynności niezbędnych do rozpoznania i załatwienia sprawy (np. niedotrzymanie wynikającego z art. 36 § 1 k.p.a. terminu na wskazanie nowego terminu rozpoznania sprawy, czy niezastosowanie się do wskazań organu odwoławczego w kwestii okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy towarzyszących decyzji kasacyjnej – art. 139 § 2 k.p.a.), jak również podejmował liczne czynności całkowicie zbędne do jej załatwienia (np. wzywianie do usunięcia braków podania w sytuacji, gdy w rzeczywistości tych braków nie było), a nawet mające na celu opóźnienie załatwienia sprawy (np. ponowne wydanie postanowienia o zawieszeniu postępowania na okres dziewięciu miesięcy, co – jak wynika z postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. z dnia 11 sierpnia 2014r. było działaniem bezprawnym). Zatem, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wymierzenie kary grzywny Wójtowi Gminy (...) za przewlekle prowadzenie postępowania sprawie wniosku powódki o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki numer (...) było w pełni zasadne.

Powódka pismem z dnia 27 maja 2016r. wystąpiła do Gminy (...) z żądaniem przyznania odszkodowania w wysokości 707 750 zł z tytułu szkody spowodowanej bezprawną odmową wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na działce (...).

Ustalił dalej sąd I instancji, że zgodnie z miejscowym planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta U., zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy (...) nr (...) z dnia 24.01.1992r. sporna działka stanowiła łąki i pastwiska i objęta

była sferą ochrony złóż borowiny wyznaczoną granicą zerową złoża. Powyższy plan stracił moc z dniem 1 stycznia 2004r.

Decyzją Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych z dnia 28 lutego 1989r. została zatwierdzona dokumentacja geologiczna Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej dotycząca złoża torfu leczniczego (borowiny) (...).

Decyzją Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 30 grudnia 1992r. został utworzony obszar górniczy (...) obejmujący sporną działkę. Zgodnie z koncesją z 26 sierpnia 1994r. złożo można było eksploatować przez następne dwadzieścia lat.

Ponadto 21 listopada 1994 roku decyzją Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa zatwierdzony został projekt zagospodarowania złoża torfów leczniczych. Zgodnie zaś z zaleceniem wyrażonym w „Ocenie wpływu eksploatacji torfu leczniczego (borowiny) ze złoża z utworów czwartorzędowych, na środowisko przyrodnicze”, wynikał zakaz budowy osiedli mieszkaniowych na tym terenie. Ze względu na występowanie na jej terenie złoża torfu leczniczego, gmina (...) uzyskała status gminy uzdrowskiej.

Decyzją Marszałka Województwa (...) nr (...) -G (...)6.2.2014 oraz (...) (...)6.3.2014 z dnia 23 grudnia 2014r. zniesione zostały obszary górnicze (...) i (...) i nie przedłużono koncesji nr 175/94 z dnia 26 sierpnia 1994r.

W 2013r. nie było obowiązującego planu miejscowego dla działki nr (...).

W 2008 roku Rada Gminy (...) uchwałą nr (...) z dnia 25 kwietnia 2008r. przystąpiła do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru zlokalizowanego w miejscowości P., gmina (...) (uchwała ta została zmieniona w 2009r. uchwałą nr XXVIII/312/2009 z dnia 23 czerwca 2009r.). Prace nad sporządzeniem planu miejscowego trwały do października 2014r. Rada Gminy (...) uchwałą nr (...) z dnia 23 października 2014r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru na terenie miejscowości P., gmina (...), przeznaczyła tereny objęte planem, w tym działkę nr (...) na cele wydobywania torfu leczniczego. Plan ten został uchwalony tuż przed wygaśnięciem koncesji na wydobycie, które wygasła w dniu 31 grudnia 2014r.

Poza tym na terenie gminy (...) obowiązywało Studium (...) na mocy uchwały Rady Gminy U. nr (...) z dnia 24 maja 2013r. wg którego działka nr (...) obręb P. zlokalizowana była w strefie A2; równicy akumulacji torfowej, tereny rozwoju zabudowy rekreacyjnej letniskowej i mieszkaniowej.

Rada Gminy (...) uchwałą nr (...) z dnia 24 sierpnia 2017r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą nr (...) rady Gminy Usta z dnia 23 października 201r. w sprawie uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru na terenie miejscowości P.. Wskazano w nim, że przeznaczenie z planie dla działki nr (...) - MN tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zakres dopuszczalnych funkcji i użytkowania tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN m.in. wolnostojące budynki mieszkalne jednorodzinne.

#### ***Na podstawie takich ustaleń sąd I instancji zważył co następuje :***

Sąd Okręgowy uznał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie. Wskazał, że powództwo zostało oparte na odpowiedzialności deliktowej gminy. Zdaniem powódki, delikt pozwanej Gminy wynika wprost z treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2016r., sygn. II OSK 1903/15, który wymierzył Wójtowi Gminie (...) grzywnę za przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie z wniosku powódki o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki numer (...), tj. niewykonanie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 18 września 2013r., sygn. akt IISA/Gd 465/13.

W myśl art.154 § 4 i § 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu, służy roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym. Odszkodowanie, o którym mowa w § 4, przysługuje od organu, który nie wykonał orzeczenia sądu. Jeżeli

organ w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku o odszkodowanie nie wypłacił odszkodowania, uprawniony podmiot może wnieść powództwo do sądu powszechnego.

Z treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2013r. wynika, że sąd ten uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. z dnia 3 kwietnia 2013r., nr SKO. (...) oraz decyzję Wójta Gminy (...) z dnia 13 lutego 2013r. nr G..6730.35.2012 w przedmiocie warunków zabudowy (vide akta IISA/Gd 465/13, k. 254). W uzasadnieniu wyroku sąd dokonał analizy przepisów prawa oraz wskazał, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ pierwszej instancji przeprowadzi ponowne postępowania w sprawie warunków zabudowy dla przedmiotowej inwestycji w warunkach obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 maja 2016r., sygn. II OSK 1903/15 wskazał zaś, że w rozpoznawanej sprawie z wniosku powódki o wydanie warunków zabudowy wywołanego wnioskiem powódki z 2012r. wielokrotnie doszło do pogwałcenia przez organ terminów, w jakich obowiązany był załatwić sprawę, niedopuszczalne było zawieszenie postępowania, nieuzasadnione wzywianie powódki do przedkładania rzekomo brakujących dokumentów, formułowanie z rażącym naruszeniem art. 36 k.p.a. zawiadomień o przyczynach kilkakrotnej zwłoki w załatwieniu sprawy i wyznaczanie nadmiernie długich dodatkowych terminów załatwienia sprawy, co jednocześnie, zdaniem Sądu świadczyło o świadomym i celowym przedłużaniu postępowania przez Wójta Gminy (...) (wyrok NAS z 31.05.2016r. wraz z uzasadnieniem).

Analiza powyższych orzeczeń doprowadziła sąd I instancji do wniosku, że doszło przewlekłego niewykonania wyroku przez pozwaną Gminę. Chodzi o wyrok WSA z dnia 18 września 2013r. Po wydaniu rozstrzygnięcia przez NSA, pozwana – w dniu 31 października 2014r. wydała decyzję w przedmiocie wniosku powódki o wydanie warunków zabudowy, umarzająca postępowanie wskutek uprzedniego uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rozstrzygnięcie sprawy sprowadzało się zatem do ustalenia, czy powódka poniosła szkodę wskutek niewykonania przez pozwaną orzeczenia WSA z dnia 18 września 2013r. Powódka w pozwie wskazała, że poniosła szkodę, albowiem rozważała zabudowanie działki nr (...) domkami jednorodzinnymi, a przewlekłe zachowanie pozwanego udaremniło osiągnięcie tego celu. W toku postępowania ograniczyła żądanie, wskazując, że wskutek uchwalenia w 2017r. nowego planu może co najwyżej zabudować 60 % działki, dlatego też za pozostałą część działki należy się jej odszkodowanie. Z powyższego wynika, że szkodę powódki stanowić miało *lucrum cessans*. Wystąpienie szkody oraz jej wysokość powódka winna udowodnić (art. 6 k.c.), czemu nie sprostała.

Analizując tę kwestię sąd I instancji (utraconymi korzyściami) wskazał na art. 361 § 2 k.c. zdanie drugie, który dla swego zastosowania wymaga uprawdopodobnienia, że strona uzyskałaby zyski, gdyby nie niewłaściwe postępowanie pozwanego. O wystąpieniu szkody w postaci *lucrum cessans* decyduje wysoki, graniczący z pewnością, stopień prawdopodobieństwa uzyskania określonych korzyści, gdyby nie wystąpiło zdarzenie uznane za przyczynę szkody. Szkada w postaci utraty spodziewanych korzyści ma więc charakter hipotetyczny. Dlatego też akcentuje się konieczność wykazania jej realności z tak dużym prawdopodobieństwem, które uzasadnia przyjęcie wniosku, że utrata korzyści rzeczywiście nastąpiła. Jest przy tym rzeczą oczywistą, że zarówno w przypadku szkody w postaci *damnum emergens*, jak i w postaci utraconych korzyści podstawą skutecznego domagania się odszkodowania jest wykazanie przez wierzyciela istnienia również między szkodą a zachowaniem szkodzącego normalnego związku przyczynowego, określonego w art. 361 § 1 k.c. Normalny związek przyczynowy w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. zachodzi wówczas, gdy w danym układzie stosunków i warunków oraz w zwyczajnym biegu rzeczy, bez szczególnego zbiegu okoliczności, szkoda jest typowym następstwem tego rodzaju zdarzeń.

Zaoferowany przez stronę powodową materiał dowodowy nie pozwolił na przyjęcie wniosku, że z wysokim prawdopodobieństwem D. M. poprowadziłyby inwestycję polegającą za zabudowie działki nr (...), gdyby pozwana Gmina wykonała wyrok WSA z dnia 18 września 2013r. w terminach prawem przewidzianych.

Po pierwsze wskazał sąd I instancji, że w myśl obowiązujących w 2013r. przepisów występowanie borowiny nie wstrzymywało wydania decyzji o warunkach zabudowy. Jednakże informacja o występowaniu złoza i jego granicach powinna być ujawniona w decyzji. Poza tym na dzień 19 września 2013r. nie było możliwe wydanie pozytywnej

decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji opisanej wnioskiem, ze względu na brak należytego sąsiedztwa. Jedynie sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po wygaśnięciu koncesji na wydobycia umożliwiało taki zamiar.

Wprawdzie w 2013r. nie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wykluczający powyższą działkę spod zabudowy, to jednak z opinii biegłej sądowej, W. Ł. wynika, że nieruchomości należąca do D. M. o nr 29/1, zlokalizowana na terenie miejscowości P., nie spełniała w chwili właściwej dla wydania decyzji wszystkich warunków wskazanych w art. 61 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. w jej sąsiedztwie nie znajdowała się inna działka, dostępna z tej samej drogi publicznej, która zabudowana była w sposób stanowiący kontynuację funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Z kolei działka (...), która przylega do drogi publicznej, tej samej przy której znajduje się przedmiotowa nieruchomość D. M., związana jest bowiem z infrastrukturą techniczną, a zatem niezgodna jest z funkcją wskazaną we wniosku dotyczącym działki (...) – tj. umiejscowieniem na niej domów jednorodzinnych. Jednocześnie zabudowa tej działki nie była możliwa z uwagi na obowiązywanie do 31 grudnia 2014 roku koncesji na wydobycie złoża z terenu obejmującego również działkę o numerze (...).

Natomiast przy obecnym stanie prawnym i faktycznym z działki nr (...) można wydzielić 10 działek budowlanych, w tym drogę wewnętrzną. Działki mogą posiadać powierzchnię od 661 m<sup>2</sup> do 1011 m<sup>2</sup> – 9 działek. Oznacza to, że na podstawie aktualnie obowiązującego planu miejscowego placu powódka może wydzielić większą ilość działek niż zamierzała w 2013r.

W konsekwencji - strona powodowa, mimo uzyskania orzeczenia potwierdzającego nieprawidłowe (przewlekłe) działanie organu administracji, nie zdołała wykazać, że nawet w przypadku właściwego postępowania uzyskałaby decyzję o żądanej przez siebie treści. Nieruchomość powódki nie spełniała bowiem wszystkich warunków wymaganych przez przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nawet prawidłowe procedowanie, pozbawione nadmiernego przedłużenia, nie zagwarantowałoby jej możliwości zrealizowania planowanej inwestycji wobec braku istnienia przesłanek o charakterze materialnym do uwzględnienia wniosku o wydanie warunków zabudowy. Tym samym brak postaw do przyjęcia, że obiektywnie nieprawidłowe było postępowanie wójta Gminy (...), co zostało potwierdzone orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, doprowadziło powódkę do szkody.

Na marginesie wskazał sąd I instancji, że w sprawie występują też wątpliwości dowodowe w zakresie zeznań, świadka B. P. (1). Strona powodowa nie zaoferowała bowiem obiektywnego materiału dowodowego, który potwierdzałby wersję przedstawioną przez tę osobę, a potwierdzającą dokonane przelewów między powódką o świadkiem kwoty 300.000 zł, na które powoływał się wskazany świadek. Wobec tego, że powódka nie sprostowała ciężarowi dowodu, że działanie pozwanego skutkowało tym, że do jej majątku nie weszły spodziewane zyski, których w opisywanych okolicznościach mogłaby się spodziewać z wysokim prawdopodobieństwem, Sąd oddalił wniosek powódki o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego sądowego z zakresu szacowania nieruchomości. Przeprowadzenie tego dowodu byłoby bowiem zbędne.

Na koniec wskazał sąd I instancji, że aktualna sytuacja prawna działki nr (...) jest inna aniżeli w momencie wytoczenia powództwa, albowiem na mocy nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. uchwalonego w 2017r. powódka ma możliwość zabudowy działki z znacznej części.

Reasumując, wobec nieudowodnienia przez powódkę przesłanki występowania szkody w majątku powódki wskutek niewykonania przez Wójta Gminy (...) wyroku WSA z dnia 18 września 2013r., Sąd na mocy art. 417 § 1 k.c. orzekł jak w pkt 1 sentencji. Stosownie do treści art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c., w punkcie drugim orzekł o kosztach procesu zgodnie z zasadą odpowiedzialności za jego wynik. Z racji oddalenia powództwa w całości od strony przegrywającej, D. M., zasądzono na rzecz Gminy (...) kwotę 10 817 zł Na kwotę tę złożyło się wynagrodzenie radcy prawnego reprezentującego stronę pozwaną w kwocie 10800 zł, stosownie do treści § 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz 17 zł tytułem zwrotu opłaty skarbowej za udzielenie pełnomocnictwa. Sąd nakazał również, mając na względzie przegraną stronę

powodowej, ściągnięcie od D. M. kwoty 3760,37 zł, którą Skarb Państwa – Sądu Okręgowego w Słupsku poniósł tymczasowo tytułem wynagrodzenia dla biegłej za sporządzenie opinii koniecznej dla wydania rozstrzygnięcia w sprawie, o czym orzeczono w punkcie trzecim wyroku na podstawie art. 113 ustawy o kosztach sądowych.

***Apelację od tego orzeczenia wywiodła powódka. Zaskarżała je w całości zarzucając:***

- 1) sprzeczność istotnych ustaleń faktycznych z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, a mianowicie:
  - a) Sąd błędnie przyjął, że koncesja na wydobycie torfu z działki powódki nr (...) wygasła dopiero 31 grudnia 2014 r. co uniemożliwiało zabudowanie powyższej działki i w konsekwencji uzasadniało decyzję pozwanej z 31 października 2014 r. odmawiającą zgody na jej inwestycyjne wykorzystanie zgodnie z wnioskiem powódki. W rzeczywistości koncesja wygasła już 26 sierpnia 2014 r., czyli przed wydaniem negatywnej decyzji o warunkach zabudowy działki przez Wójta pozwanej;
  - b) błędne ustalenie przez Sąd, iż na w/w działkę powódki na dzień 19 września 2013 r. nie było możliwe wydanie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy z braku tzw. dobrego sąsiedztwa - gdyż w jej sąsiedztwie nie znajdowała się inna działka dostępna z tej samej drogi publicznej w ślad za opinią biegłej. Tymczasem w rzeczywistości stosując wiążące w sprawie kryteria wyroku Sądu Administracyjnego sama pozwana dobre sąsiedztwo w końcu znalazła, co potwierdziła przygotowując pozytywny projekt decyzji, który następnie uzgodniła z wszystkimi właściwymi organami opiniodawczymi;
- 2) bezpodstawne poddawanie w wątpliwość wiarygodności dowodowej zeznań świadka B. P. (2).

***We wnioskach apelacyjnych skarżąca domagała się uchylecia zaskarżonego wyroku w całości i jednocześnie o zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki:***

- kwoty 208.600 zł z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia 15.01.2014 r. do dnia zapłaty;
- kwoty 155 746 zł

oraz o zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kosztów procesu z uwzględnieniem kosztów postępowania apelacyjnego oraz kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje według norm przepisanych.

Pozwana w odpowiedzi na apelację wносиła o jej oddalenie i zasądzenie na swoją rzecz kosztów postępowania apelacyjnego.

***Sąd Apelacyjny zważył co następuje:***

Apelacja powódki nie była zasadna.

Podkreślić należy, że sąd II instancji jest sądem meriti. Dalej należy wskazać, że wynikający z art. 378 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. obowiązek rozpoznania sprawy w granicach apelacji oznacza z jednej strony zakaz wykroczenia przez sąd drugiej instancji poza te granice, z drugiej zaś nakaz wzięcia pod uwagę i rozważenia wszystkich podniesionych w apelacji zarzutów i wniosków. W konsekwencji, sąd drugiej instancji może - a jeżeli je dostrzeże, powinien - naprawić wszystkie stwierdzone w postępowaniu apelacyjnym naruszenia prawa materialnego przez sąd pierwszej instancji, niezależnie od tego, czy zostały wytknięte w apelacji, pod warunkiem, że mieszczą się w granicach zaskarżenia, wiążą go natomiast zarzuty dotyczące naruszenia prawa procesowego.

Rozpoznanie „sprawy” w granicach apelacji oznacza, że sąd drugiej instancji nie koncentruje się jedynie na ocenie zasadności zarzutów apelacyjnych, lecz rozstrzyga merytorycznie o zasadności zgłoszonych roszczeń procesowych, chyba że chodziło o nieważność postępowania, którą bierze pod uwagę z urzędu. W niniejszej sprawie tej ostatniej okoliczności sąd II instancji nie dopatrył się.

Jak już powiedziano, rozpoznawanie apelacji sprowadza się do tego, że sąd drugiej instancji rozpatruje sprawę ponownie, czyli w sposób w zasadzie nieograniczony. Jeszcze raz bada sprawę rozstrzygniętą przez sąd pierwszej instancji w granicach zaskarżenia. Ma zatem obowiązek ocenić ustalony stan faktyczny oraz prawidłowość zastosowania właściwych przepisów prawa materialnego (nawet, gdyby to nie było przedmiotem zarzutów apelacji). Tym samym postępowanie apelacyjne - choć odwoławcze - ma charakter rozpoznawczy (merytoryczny), a z punktu widzenia metodologicznego stanowi dalszy ciąg postępowania przeprowadzonego w pierwszej instancji. Skoro postępowanie apelacyjne polega na merytorycznym rozpoznaniu sprawy, to wydane orzeczenie musi opierać się na własnych ustaleniach faktycznych i prawnych sądu II instancji (art. 382 k.p.c.), według stanu z chwili orzekania przez ten sąd (art. 316 k.p.c.). Mając na uwadze ekonomikę procesową sąd II instancji wskazuje, że wydane przez siebie orzeczenie oparł na dokonanych ustaleniach faktycznych Sądu I instancji, które to ustalenia aprobuje i przyjmuje za własne, jak i w pełni aprobuje rozważania prawne Sadu Okręgowego poczynione w sprawie.

Uzasadniając zapadłe rozstrzygnięcie sądu II instancji pragnie wskazać w tym miejscu na zmieniony art. 387 § 2<sup>1</sup> k.p.c. ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. (Dz.U. poz. 1469) zmieniającej Kodeks postępowania cywilnego z dniem 7 listopada 2019 r., który wskazuje, że w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wymagane jest:

1) wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, które może ograniczyć się do stwierdzenia, że sąd drugiej instancji przyjął za własne ustalenia sądu pierwszej instancji, chyba że sąd drugiej instancji zmienił lub uzupełnił te ustalenia; jeżeli sąd drugiej instancji przeprowadził postępowanie dowodowe lub odmiennie ocenił dowody przeprowadzone przed sądem pierwszej instancji, uzasadnienie powinno także zawierać ustalenie faktów, które sąd drugiej instancji uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (co w niniejszej sprawie nie miało miejsca) oraz

2) wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa, przy czym może ograniczyć się do stwierdzenia, że sąd drugiej instancji przyjął za własne oceny sądu pierwszej instancji.

Odnosząc się do apelacji wskazać należy, że strona skarżąca domagała się uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i zasądzenia od pozwanej na rzecz powódki:

- kwoty 208.600 zł z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia 15.01.2014 r. do dnia zapłaty;

- kwoty 155.746 zł oraz zasądzenia od pozwanej na rzecz powódki kosztów procesu z uwzględnieniem kosztów postępowania apelacyjnego oraz kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje według norm przepisanych.

Sąd II instancji uznał, przy tak określonych wnioskach, że w istocie strona skarżąca domagała się zmiany zaskarżonego orzeczenia w sposób wskazany wyżej.

Zaskarżając powyższe orzeczenie w całości zarzucała apelująca sprzeczność istotnych ustaleń faktycznych z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, a mianowicie że Sąd Okręgowy błędnie przyjął, że koncesja na wydobywanie torfu z działki powódki nr (...) wygasła dopiero 31 grudnia 2014 r., co uniemożliwiało zabudowanie powyższej działki i w konsekwencji uzasadniało decyzję pozwanej z 31 października 2014 r. odmawiającą zgody na jej inwestycyjne wykorzystanie zgodnie z wnioskiem powódki. W rzeczywistości koncesja wygasła już 26 sierpnia 2014 r., czyli przed wydaniem negatywnej decyzji o warunkach zabudowy działki przez Wójta pozwanej.

Zarzut ten nawet gdyby uznać, że był uzasadniony to i tak był bez wpływu na zapadłe orzeczenie. Niesporne w sprawie było w rozpoznawanej sprawie, że Gmina (...) wadliwie procedowała w sprawie wniosku powódki o wydanie warunków zabudowy złożonego w 2012r. Wielokrotnie doszło do pogwałcenia przez organ terminów, w jakich obowiązany był załatwić sprawę, niedopuszczalne było zawieszenie postępowania, nieuzasadnione wzywianie powódki do przedkładania rzekomo brakujących dokumentów, formułowanie z rażącym naruszeniem art. 36 k.p.a. zawiadomień o przyczynach kilkakrotnej zwłoki w załatwieniu sprawy i wyznaczanie nadmiernie długich dodatkowych terminów załatwienia sprawy, co jednocześnie, zdaniem Sądu świadczyło o świadomym i celowym przedłużaniu postępowania przez Wójta Gminy (...) co wynika wprost z argumentów jakie wskazał w uzasadnieniu wyroku NSA



z 31.05.2016r. Tak więc kwestia jaka zapadła by decyzja czy pozytywna dla powódki czy negatywna w istocie miało znaczenie dopiero przy ustalaniu związku przyczynowego pomiędzy wadliwym zachowaniem organu a szkodą.

Kwestia wygaśnięcia koncesji miała drugorzędne znaczenie, albowiem jak ustalił sąd I instancji istnienie koncesji nie było podstawową przeszkodą do uzyskania przez powódkę pozytywnej dla niej decyzji o warunkach zabudowy, albowiem występowanie borowiny na części działki powódki o nr 29/1, z czym wiązała się koncesja, winno skutkować jedynie ujawnieniem tego faktu w decyzji, gdyby wydawano ją w 2013r. Istotniejsze były przeszkody z art. 61 o planowaniu przestrzennym. Nieruchomość powódki nie spełniała bowiem wszystkich warunków wymaganych przez przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nawet prawidłowe procedowanie, pozbawione nadmiernego przedłużenia, nie zagwarantowałyby jej możliwości zrealizowania planowanej inwestycji wobec braku istnienia przesłanek o charakterze materialnym do uwzględnienia wniosku o wydanie warunków zabudowy. Nieruchomość powódki - działka (...) zlokalizowana na terenie miejscowości P. nie spełniała bowiem na dzień wydania decyzji wszystkich warunków wskazanych w art. 61 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. w jej sąsiedztwie nie znajdowała się inna działka, dostępna z tej samej drogi publicznej, która zabudowana była w sposób stanowiący kontynuację funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Tak więc i do tego czasu brak było postaw do przyjęcia, że mimo obiektywnie nieprawidłowego postępowania wójta Gminy (...), co zostało potwierdzone orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, doprowadziło do wydania pozytywnej decyzji dla powódki, a w konsekwencji jej niewydanie spowodowało szkodę u powódki.

Niezasadnie podnosiła apelująca, że na dzień 19 września 2013r. kiedy to winno nastąpić wydanie decyzji pozytywnej o warunkach zabudowy, działka powódki spełniała przesłanki tzw. dobrego sąsiedztwa, co miała przyznać sama pozwana. Stanowisko takie jest błędne, gdyż powódka odwołuje się do projektu pozytywnej decyzji, który był uzgadniany oczywiście z właściwymi organami opiniodawczymi, jednakże nigdy nie stał się decyzją (nawet nieprawomocną), a więc nie stanowił wyrazu stanowiska organu ją podejmującego. Co do wadliwości w ocenie braku tzw. dobrego sąsiedztwa, co zarzucała powódka sądowi I instancji w apelacji, to sąd II instancji w pełni podziela stanowisko Sądu Okręgowego i stąd, go ponownie tu nie argumentuje.

Niezasadny był też zarzut poddawania w wątpliwość przez sąd I instancji wiarygodności dowodowej zeznań świadka B. P. (2). To na zeznaniach tego świadka powódka starała się wykazać, że poniosła szkodę, albowiem rozważała zabudowanie działki nr (...) domkami jednorodzinnymi, a w tym miał jej pomóc wskazany świadek, który miał przelać powódce kwotę 300.000 zł na ten cel. Zasadnie sąd I instancji, argumentuje, że strona powodowa nie zaoferowała w tym zakresie żadnego obiektywnego materiału dowodowego, który potwierdzałby wersję przedstawioną przez świadka, np. dowodów nieosobowych potwierdzających lub chociażby uprawdopodobniających taką transakcję.

Tak więc skoro zarzuty apelacji okazały się niezasadne apelacja na mocy art. 385 k.p.c. została oddalona.

O kosztach postępowania apelacyjnego (pkt II) sąd II instancji orzekł mając na uwadze wynik tego postępowania, gdzie powódka przegrała to postępowanie. Tak więc to od niej na rzecz strony pozwanej zasądzono koszty zastępstwa w kwocie 8.100 zł na podstawie art. 98 § 1 i 3 i 108 § 1 k.p.c. w zw. z § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 268).

SSA Dorota Majerska Janowska SSA Zbigniew Merchel SSA Przemysław Banasik