

Niniejszy dokument nie stanowi doręczenia w trybie art. 15 zzs⁹ ust. 2 ustawy COVID-19 (Dz.U.2021, poz. 1842)

Sygn. akt I ACa 472/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 stycznia 2023 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Marek Boniecki (spr.)
Sędziowie:	SSA Anna Kowacz-Braun SSA Regina Kurek
Protokolant:	Katarzyna Mitan

po rozpoznaniu w dniu 11 stycznia 2023 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa M. P.

przeciwko Gminie Miejskiej K.

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 22 stycznia 2021 r. sygn. akt I C 930/18

1. **oddala apelację;**

2. **zasądza od powódki na rzecz pozwanej kwotę 8.000 zł (osiem tysięcy złotych) tytułem częściowego zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.**

Sygn. akt I ACa 472/21

Uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie

z 11 stycznia 2023 r.

Powódka M. P. domagała się zasądzenia od pozwanej Gminy Miejskiej K. kwoty 33.800.000 zł tytułem odszkodowania za szkodę spowodowaną wadliwym

i niezgodnym z prawem wykonywaniem przez pozwaną zadań z zakresu planowania

i zagospodarowania przestrzennego, co uniemożliwiło powódce realizację przedsięwzięcia developerskiego z przewidywanym zyskiem 33.800.000 zł. Dodatkowo poniosła koszty nabycia nieruchomości pod inwestycje w łącznej

kwocie 292.048, 60 zł oraz wydatki na sporządzenie planu zagospodarowania terenu i ziemne prace przygotowawcze w wysokości 45.000 zł. Jako podstawę żądania pozwu powódka wskazała art. 417 §1 k.c.

Pozwana wniosła o oddalenie powództwa, zarzucając: niespełnienie przesłanek powstania odpowiedzialności odszkodowawczej po jej stronie, wobec braku prejudykatu stwierdzającego wydanie ostatecznej decyzji Prezydenta Miasta K. o odmowie ustalenia warunków zabudowy z naruszeniem prawa; brak kwalifikowanej bezprawności nieostatecznej decyzji Prezydenta; brak adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy którąkolwiek z czterech decyzji Prezydenta o odmowie ustalenia warunków zabudowy a szkodą oraz kwestionując wysokość dochodzonego roszczenia.

Wyrokiem z 22 stycznia 2021 r. Sąd Okręgowy w Krakowie oddalił powództwo i zasądził od powódki na rzecz pozwanej 25.000 zł tytułem kosztów procesu.

Sąd przyjął za wystarczające dla rozstrzygnięcia następujące okoliczności bezsporne: Prezydent Miasta K. wydał sprawie decyzje, z których każda obejmowała odmowę ustalenia warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pod nazwą (...) z dnia 19 maja 2009 r., która została uchylona orzeczeniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 19 sierpnia 2009 r.; z dnia 20 stycznia 2012 r., która została uchylona orzeczeniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 10 kwietnia 2012 r.; z dnia 9 października 2012 r., która została uchylona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 18 marca 2014 r.; z dnia 16 lutego 2018 r., która została utrzymana w mocy orzeczeniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 27 sierpnia 2018 r. Powódka wywiodła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K., zarzucając SKO naruszenie przepisów postępowania, przepisów prawa materialnego oraz ich błędną wykładnię. Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podzielił zarzutów powódki i oddalił skargę. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego został zaskarżony przez powódkę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sprawa (...) jest w toku.

Sąd Okręgowy uznał powództwo za bezzasadne, przyjmując, że:

- powódka nie wykazywała źródła szkody w konkretnych działaniach bądź zaniechaniach organu administracji, które były obciążone nieprawidłowością, ale w ich łącznym wystąpieniu, które skutkowało nadmiernym odroczeniem w czasie wydania ostatecznej decyzji, pozwalającej - w razie pozytywnego dla powódki rozstrzygnięcia i po uzyskaniu kolejnych potrzebnych decyzji - na realizację inwestycji;
- szkodę wg powódki stanowił utracony zysk, jaki inwestycja miała przynieść;
- wywody na temat łańcucha zdarzeń powodującego szkodę były próbą obejścia wymogów art. 417¹ §3 k.c.;
- żadne z opisanych niezgodnych z prawem zachowań pozwanej nie pozostawało w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą – ze stanowiska powódki wynikało, że domniemaną szkodę wywołał nadmierny czas trwania postępowania administracyjnego jako całość, a nie popełnione uchybienia;
- skoro źródłem szkody miał być upływ czasu, konieczna była ocena, czy poszczególne organy dopuściły się przewlekłości w załatwieniu sprawy (art. 37 k.p.a.);
- przytoczone w pozwie okoliczności nakazywałyby stosować art. 417¹ § 3 k.c., nie zaś art. 417 k.c., który jest przepisem natury ogólnej, niemającym zastosowania w przypadku istnienia regulacji szczegółowej;
- w sierpniu 2018 r. decyzja Prezydenta Miasta K. z 16 lutego 2018 r., odmawiająca ustalenia warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego powódki, stała się ostateczna; trudno w takiej sytuacji wywodzić, że zachowanie Gminy Miejskiej K., niezależnie od stopnia jego nieprawidłowości i niesprawności, było adekwatnie powiązane z utratą przez powódkę zysku z inwestycji; ponadto decyzja o ustaleniu warunków zabudowy w żadnym wypadku nie przesądza jeszcze o możliwości zrealizowania inwestycji i osiągnięciu z niej zysków;

- powódka nie wskazała wprost ostatecznej decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla wyżej opisanego zamierzenia inwestycyjnego jako źródła swojej szkody, niemniej na ostatniej rozprawie domagała się zawieszenia niniejszego postępowania do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez NSA;

- wynik postępowania przed NSA nie miał znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, albowiem skoro powódka ostatecznie wiązała swoją szkodę z wydaniem decyzji ostatecznej, wydanie przez NSA rozstrzygnięcia na jej korzyść i tak nie mogłoby prowadzić do uwzględnienia niniejszego powództwa, z uwagi na brak legitymacji biernej Gminy Miejskiej K..

Wyrok powyższy zaskarżyła w całości apelacją powódka, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

Apelująca zarzuciła naruszenie: 1) art. 233 §1 k.p.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przekroczeniu przez Sąd I instancji granic swobodnej oceny dowodów, niedokonanie wszechstronnej oceny materiału dowodowego, dokonanie ustaleń faktycznych sprzecznych lub nieznanających oparcia w zebranych materiale dowodowym, sprzecznych z zasadami doświadczenia życiowego oraz logiką, co doprowadziło Sąd I instancji do: a) błędnego przyjęcia, że źródłem szkody poniesionej przez powódkę jest wyłącznie wydanie decyzji administracyjnej przez Prezydenta Miasta K., utrzymanej następnie w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K., a przy tym pominięcie szeregu zdarzeń wprost opisanych przez powódkę w pozwie oraz późniejszych pismach, a więc m.in. szeregu bezprawnych działań Zarządu Dróg Miasta K. (...); b) błędnego przyjęcia, że źródłem szkody poniesionej przez powódkę jest wyłącznie prowadzenie postępowania administracyjnego w sposób przewlekły, a przy tym pominięcie szeregu zdarzeń wprost opisanych przez powódkę w pozwie oraz późniejszych pismach, a więc m.in. szeregu bezprawnych działań Zarządu Dróg Miasta K. (...); c) błędnego wniosku, że nie istnieją okoliczności sporne istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, a przez to uznanie, że prowadzenie postępowania dowodowego w przedmiotowej sprawie było zbędne, w sytuacji gdy powódka w pozwie z dnia 24 maja 2018 r. oraz w toku postępowania przed Sądem I instancji podnosiła szereg wniosków dowodowych, m.in. o dopuszczenie dowodów z zeznań świadków oraz o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego, co do których Sąd I instancji nie wypowiedział się w uzasadnieniu skarżonego orzeczenia; d) błędnego, nielogicznego i sprzecznego wewnątrznie działania polegającego na przeprowadzeniu części dowodów wnioskowanych przez powódkę, zobowiązanie powódki do przedkładania środków dowodowych (dokumenty znajdujące się w aktach sprawy zgromadzone przez Zarząd Dróg Miasta K.), a następnie, pomimo tego, że zmianie nie uległy żadne okoliczności faktyczne i prawne, oddalenie wszelkich wniosków dowodowych i zamknięcie rozprawy;

e) błędnego wniosku, że w niniejszej sprawie decydujące jest uzyskanie przez powódkę stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem decyzji Prezydenta Miasta K. oraz decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego, co było konsekwencją przyjęcia, że powódka wywodzi swoją szkodę wyłącznie z wydania ostatecznej decyzji niezgodnej z prawem; f) błędnego przyjęcia, że „powód nie wykazuje źródła szkody

w konkretnych działaniach bądź zaniechaniach organu administracji, które były obarczone nieprawidłowością, ale w ich łącznym wystąpieniu, które skutkowało nadmiernym odroczeniem w czasie wydania ostatecznej decyzji, pozwalającej - w razie pozytywnego dla powódki rozstrzygnięcia i po uzyskaniu kolejnych potrzebnych decyzji - na realizację inwestycji”, podczas gdy powódka wskazywała na szereg nieznanających oparcia w prawie

i niezgodnych z prawem działań Zarządu Dróg Miasta K. (...), które ostatecznie doprowadziły do odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy i ostatecznie uniemożliwiły jej realizację inwestycji; g) błędnego wniosku, że „domniemaną szkodę wywołał nadmierny czas trwania postępowania administracyjnego jako całość, a nie popełnione uchybienia”, podczas gdy zarówno z twierdzeń powódki zawartych w pozwie oraz w dalszych pismach składanych w toku postępowania, a także z dotychczas przeprowadzonego postępowania dowodowego wynika, że źródłem szkody był szereg wyliczonych przez powódkę zdarzeń, które doprowadziły do tego, że nie uzyskała decyzji o warunkach zabudowy i ostatecznie uniemożliwiły jej realizację inwestycji; h) błędnego, sprzecznego z twierdzeniami powódki zawartymi w pozwie oraz w dalszych pismach składanych w toku postępowania, a także z dotychczas przeprowadzonym postępowaniem dowodowym przyjęcia, że wyłącznym „źródłem szkody jest wpływ czasu” i w związku z tym „konieczna jest ocena, czy poszczególne organy dopuściły się przewlekłości w załatwieniu sprawy”; i)

pominięcia tego, że powódka dochodzi odszkodowania wynikającego nie tylko z utraconych korzyści – zysku, jaki miała przynieść inwestycja deweloperska, lecz także utraconych korzyści, tj. nakładów, jakie dotychczas poniosła w celu jej zrealizowania; 2) art. 227 k.p.c., art. 235² §1 pkt 2 i art. 235² §2 k.p.c., art. 278 §1 k.p.c. poprzez oddalenie wniosków dowodowych o przesłuchanie świadka T. B. oraz wniosków o przeprowadzenie dowodów z opinii biegłych sądowych, tj. ze względu na uznanie ich za zbędne dla rozstrzygnięcia sprawy, podczas gdy dowody te były istotne dla rozstrzygnięcia (m.in., jak wskazywano w pozwie, T. B. był osobą, z którą pełnomocnicy powódki spotykali się w sprawie uzgodnienia inwestycji, a zatem nie zostały spełnione żadne z przesłanek pozwalających na oddalenie wniosków dowodowych, o których mowa w art. 235² §1 k.p.c., a w szczególności nie została zrealizowana przesłanka, o której mowa w art. 235² §1 pkt 2 k.p.c.); 3) art. 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c. poprzez zaniechanie sporządzenia wyczerpującego, szczegółowego i jasnego wyjaśnienia w tzw. części faktycznej uzasadnienia skarżonego wyroku, jak należy rozumieć sformułowanie „wszystkie okoliczności, które były potrzebne dla rozstrzygnięcia pozostawały bezsporne” oraz dlaczego prowadzenie postępowania dowodowego w niniejszej sprawie było zbędne, a także brak wskazania, jakie konkretnie dowody zostały przeprowadzone i/lub nieprzeprowadzone w ramach postępowania w I instancji, co łącznie prowadzi do niemożliwości zrekonstruowania na podstawie treści uzasadnienia skarżonego orzeczenia kompletnego stanu faktycznego będącego podstawą wyrokowania przez Sąd 1 instancji w przedmiotowej sprawie oraz sposobu jego ustalenia; 4) art. 327¹ § 1 pkt 2 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie polegające na niewyjaśnieniu w sposób całościowy oraz dostatecznie jasny i szczegółowy podstawy prawnej zapadłego wyroku oddalającego w całości powództwo oparte na treści art. 417 §1 k.c., przejawiające się w braku wyczerpującego uzasadnienia tego, że powództwo nie może być oparte na art. 417 §1 k.c.; nieodniesienie się przez Sąd I instancji do argumentacji powódki dotyczącej zasadności wskazywania art. 417 §1 k.c. jako podstawy prawnej powództwa i skonstruowanie uzasadnienia w taki sposób, jakby wydanie decyzji Prezydenta Miasta K. było jedynym zdarzeniem, z którym powódka wiąże swoją szkodę i jedynym zdarzeniem, na które w pozwie wskazuje; 5) art. 177 §1 pkt 3 k.p.c. poprzez zaniechanie zawieszenia postępowania do czasu zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego dotyczącego decyzji o warunkach zabudowy, tj. do czasu wydania wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie toczącej się pod sygnaturą akt(...), co Sąd I instancji powinien był zrobić, przyjmując założenie, że podstawą prawną przedmiotowego powództwa jest art. 417¹ §2 k.c. (zarzut sformułowany jest z daleko idącej ostrożności procesowej i nie oznacza przyznania przez powódkę, że podstawą prawną powództwa powinien być art. 417¹ §2 k.p.c.); 6) art. 417 §1 k.c. poprzez jego błędną wykładnię i niezastosowanie w sytuacji, gdy powódka w sposób wyczerpujący uzasadniła w pozwie z dnia 24 maja 2018 r. oraz w toku postępowania przed Sądem I instancji łączne spełnienie wszystkich przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej zawartych w art. 417 §1 k.c.; 7) art. 417¹ §3 k.c. poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, podczas gdy w przedmiotowej sprawie szkoda została wyrządzona powódce nie przez samo niewydanie przez pozwaną decyzji, której obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, lecz poprzez szereg niezgodnych z prawem zachowań (działań i zaniechań) przy wykonywaniu władzy publicznej przez jednostkę samorządu terytorialnego, tj. pozwaną oraz podległą jej jednostkę - Zarząd Dróg Miasta K., o czym stanowi przepis art. 417 §1 k.c., a w konsekwencji uznanie, że oddalenie powództwa jest zasadne ze względu na brak prejudykatu, podczas gdy jego uzyskanie nie jest konieczne, biorąc pod uwagę fakt, że powódka opiera swoje roszczenia na art. 417 §1 k.c., który nie formułuje warunku uzyskania prejudykatu, a nie art. 417¹ §2 k.c.; 8) art. 417¹ §2 k.c. poprzez uznanie, że Gmina Miejska K. nie ma legitymacji biernej w niniejszej sprawie, a pozwanym powinien być wyłącznie Skarb Państwa, ponieważ, jak twierdzi Sąd, szkoda na którą powołuje się powódka, wynika z decyzji wydanej przez organ II instancji - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K., który utrzymał w mocy decyzję Prezydenta Miasta K. odmawiającą ustalenie warunków zabudowy (zarzut sformułowany jest z daleko idącej ostrożności procesowej i nie oznacza przyznania przez powódkę, że podstawą prawną powództwa powinien być art. 417¹ §2 k.p.c.); 9) art. 361 §1 k.c. poprzez uznanie, że „żadne z opisanych niezgodnych z prawem zachowań Gminy Miejskiej K. nie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą”, podczas gdy zdarzenia opisywane przez powódkę w pozwie, a następnie w kolejnych pismach wnoszonych w toku postępowania, a także nieprawidłowości ujawnione w toku dotychczas przeprowadzonego postępowania dowodowego, pozostają w adekwatnym związku przyczynowym z wywodzoną przez powódkę szkodą, ponieważ w związku z obowiązywaniem przepisów prawnych, które uniemożliwiają rozpoczęcie przedmiotowej inwestycji bez decyzji o ustaleniu warunków

zabudowy (która jest pierwszym i niezbędnym etapem uzyskiwania dalszych zgód i pozwoleń) sytuacja, w której powódce niezgodnie z prawem uniemożliwiono rozpoczęcie przedmiotowej inwestycji jest dla niej bezpośrednim, pozostającym w adekwatnym związku zdarzeniem szkodzącym.

W odpowiedzi na apelację pozwana wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje.

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

Zarzuty dotyczące naruszenia art. 327¹ §1 k.p.c. okazały się nieskuteczne. Na wstępie przypomnieć należy ugruntowany w judykaturze pogląd, zgodnie z którym zarzut naruszenia ww. przepisu (uprzednio art. 328 §2 k.p.c.) może być uzasadniony jedynie wyjątkowo, gdy konstrukcja pisemnych motywów orzeczenia Sądu niższej instancji jest tak wadliwa, że nie zawierają one danych pozwalających na przeprowadzenie na ich podstawie kontroli instancyjnej orzeczenia. Nieco inaczej kwestię tę ujmując, zarzut naruszenia tego przepisu jest uzasadniony wtedy, gdy uzasadnienie wyroku nie pozwala na stwierdzenie, czy Sąd prawidłowo zastosował przepisy prawa materialnego lub procesowego (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 26.11.2021 r., I AGa 50/21, LEX nr 3302169). Pamiętać przy tym trzeba, że obecnie sam ustawodawca postawił w art. 327¹ §2 k.p.c. wymóg związkułości uzasadnienia. W konkluzji powyższych uwag wskazać należy, że sąd pierwszej instancji zobligowany jest do sporządzenia uzasadnienia, w którym związę przedstawił żądania i zarzuty stron, ustalenia faktyczne niezbędne dla rozpoznania tychże żądań i zarzutów oraz motywację oraz poczynione wnioski w kontekście relewantnych przepisów prawa. Wbrew zarzutom apelacji, uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie ww. elementy. Jest ono jasne i wyczerpujące w tym znaczeniu, że pozwala w pełni zrozumieć motywację Sądu Okręgowego. Ustawa nie wymaga natomiast, aby uzasadnienie było szczegółowe. Pisemne motywy rozstrzygnięcia powinny także wskazywać dowody, na których sąd się oparł, przyczyny, dla których dowodom przeciwnym odmówił wiary oraz motywy stojące za wpadkowymi decyzjami procesowymi, z tym jednak zastrzeżeniem, że dowody te oraz decyzje muszą mieć znaczenie dla ostatecznego wyniku sporu. W rozpoznawanej sprawie Sąd Okręgowy ograniczył podstawę faktyczną sprawy do zaprezentowania okoliczności w sprawie niespornych, a co za tym idzie nie wymagających dowodu. W ten sposób należy rozumieć sformułowanie „wszystkie okoliczności, które były potrzebne dla rozstrzygnięcia pozostawały bezsporne”. Dla pełnej jasności obrazu można było użyć sformułowania „wszystkie zaprezentowane wyżej okoliczności, które były potrzebne dla rozstrzygnięcia, pozostawały bezsporne”, co nie zmienia faktu, że kwestia ta była dla Sądu odwoławczego jasna. Warto w tym miejscu wspomnieć, że cały przebieg postępowania administracyjnego, tzn. podejmowane decyzje, treść pism organów czy powódki, pozostawał w sprawie poza sporem. Strony różniły się natomiast w ocenie poszczególnych zachowań czy interpretacji pism, co jednak dla istoty zakreślonego podstawą faktyczną pozwu sporu nie miało znaczenia. Naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy było uznanie części dowodów za nieistotne dla rozstrzygnięcia. Nie było też potrzeby przywoływania czy omawiania dowodów, które potwierdzały okoliczności niesporne. Dodatkowo zauważyć wypada, że zgodnie z art. 243² k.p.c. nie jest wymagane wydanie postanowienia o dopuszczeniu dowodu z dokumentu, o ile ten dołączony został do akt sprawy.

W konsekwencji Sąd drugiej instancji podzielił i przyjął za własną podstawę faktyczną wskazaną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, która ograniczała się do okoliczności niespornych. Apelująca nie zakwestionowała też ostatecznie podstawy faktycznej zaskarżonego wyroku, albowiem w wywiedzionym środku odwoławczym trudno doszukać się zarzutu spełniającego wymogi z art. 368 §1⁽¹⁾ k.p.c. Jednocześnie Sąd Apelacyjny ustalił dodatkowo, co także nie było sporne, a przede wszystkim było okolicznością znaną z urzędu i wiadomą obu stronom, że wyrokiem z 10 sierpnia 2022 r. (sygn. akt(...)) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną powódki od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z 29 marca 2019 r., sygn. akt (...) w sprawie ze skargi powódki na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z 27 sierpnia 2018 r., znak: (...)w przedmiocie odmowy ustalenia warunków zabudowy.

Całkowicie nietrafiony okazał się również zarzut naruszenia art. 327¹ § 1 pkt 2 k.p.c. poprzez niewyjaśnienie podstawy prawnej zaskarżonego wyroku. Sąd Okręgowy w sposób precyzyjny wyjaśnił, dlaczego żądanie pozwu powinno zostać rozpoznane poprzez pryzmat przepisów art. 417¹ §3 k.c., ewentualnie 417¹ §2 k.c., a nie art. 417 k.c., a nadto nawet gdyby brać za podstawę ten ostatni przepis, nie można byłoby mówić o istnieniu adekwatnego związku przyczynowego między rzekomym nieprawidłowym prowadzeniem postępowania administracyjnego a szkodą w postaci utraconego zysku.

Zarzut naruszenia art. 177 §1 pkt 3 k.p.c., pomijając niekonsekwencję skarżącej w jego przywoływaniu w kontekście forsowanej postaci zdarzenia wywołującego szkodę, zdezaktualizował się, albowiem, jak wskazano wyżej, Naczelny Sąd Administracyjny zakończył procedowanie w sprawie pod sygnaturą akt II OSK 2899/19.

Nieskuteczny okazał się zarzut obrazy art. 233 §1 k.p.c. Jakkolwiek skarżąca przywołała w jego treści dokonanie ustaleń faktycznych sprzecznych lub nieznajdujących oparcia w zebranych materiale dowodowym, sprzecznych z zasadami doświadczenia życiowego oraz logiką, to jednak tych rzekomo wadliwych ustaleń nie przywołała, co wyklucza w tym zakresie kontrolę instancyjną. Po pierwsze, w aktualnym porządku prawnym apelująca strona jest zobowiązana do wyszczegółowienia wadliwie poczynionych lub nieustalonych okoliczności faktycznych (art. 368 §1¹ k.p.c.). Po wtóre, zarzut naruszenia art. 233 §1 k.p.c. ma charakter procesowy, co oznacza, że sąd odwoławczy jest nim związany, także co do jego zakresu. Przywoływany przepis nie daje stronie prawa do żądania od sądu drugiej instancji ponownej oceny wszystkich zebranych w sprawie dowodów, bez ich konkretyzacji w środku zaskarżenia.

Nieuprawnione jest przypisywanie Sądowi Okręgowemu przyjęcia (w szeregu zarzutów), że źródłem szkody poniesionej przez powódkę jest wyłącznie wydanie decyzji administracyjnej przez Prezydenta Miasta K., utrzymanej następnie w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K., albo wyłącznie prowadzenie postępowania administracyjnego w sposób przewlekły. Sąd pierwszej instancji uznał, że okoliczności podane w postawie faktycznej żądania pozwu należy poddać ocenie poprzez pryzmat przepisów art. 417¹ §3 k.c., ewentualnie art. 417¹ §2 k.c. i doszedł w tym zakresie do prawidłowych wniosków o braku stosownych prejudykatów, a w przypadku drugiej z ww. podstaw także braku legitymacji biernej pozwanej Gminy. Nawet gdyby przyjąć, że wobec prawomocnego zakończenia postępowania administracyjnego powódka pozbawiona została możliwości uzyskania we właściwym postępowaniu bezczynności organu administracyjnego, przywoływana przez nią postać szkody nie dałaby się powiązać z rzekomą bezczynnością takiego organu.

Ewentualne błędne przekonanie Sądu Okręgowego, że nie istnieją okoliczności sporne, istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, nie mogłoby stanowić o naruszeniu art. 233 §1 k.p.c. Autor apelacji nie konkretyzuje, jakie okoliczności sporne, a istotne dla końcowego wyniku sporu, pozostały niewyjaśnione. Sam fakt zgłoszenia wniosków dowodowych nie przesądza ani o sporności danej okoliczności, ani o jej znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy.

Trafnie wskazuje skarżąca na pewną niekonsekwencję Sądu Okręgowego w gromadzeniu materiału dowodowego sprawy, którą da się wytłumaczyć (choć nie usprawiedliwić) zmianą sędziego referenta. Tyle tylko, że powódka nie wykazała, aby ewentualne uchybienia w tym zakresie miały jakkolwiek wpływ na wynik sprawy, a tylko w takim przypadku można byłoby mówić o skuteczności zarzutu o charakterze procesowym.

Prawdą jest, że Sąd Okręgowy rozpoznawał sprawę jedynie pod kątem szkody polegającej na utracie przez skarżącą zysku z planowanej inwestycji. Tyle że samo żądanie pozwu w tym zakresie nie było jasne. Jakkolwiek bowiem powódka w uzasadnieniu pozwu wskazała, że poniosła nakłady na kupno nieruchomości w łącznej kwocie 292.048,60 zł (280.800 + 11.248,60) oraz wydatki na sporządzenie planu zagospodarowania terenu i ziemne prace przygotowawcze w wysokości 45.000 zł, to kwot tych nie uwzględniła w wartości przedmiotu sporu, która była równa utraconemu zyskowi. Oceny żądania pozwu w tym zakresie nie zmieniliby przyjęcie (choć brak jest podstaw do przypisywania takiej woli stronie), że w tym przypadku wskazano alternatywną podstawę powództwa o zapłatę, o czym niżej, przy omawianiu zarzutów prawa materialnego.

Nietrafione okazały się również zarzuty dotyczące oddalenia wniosków dowodowych. Wobec prawidłowego przyjęcia przez Sąd Okręgowy braku przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej, w tym braku związku przyczynowego między prezentowaną szkodą a zdarzeniami, które miały ją wywołać, jako całkowicie zbędne jawiło się ustalanie wysokości szkody. Opinia biegłych nie mogła także ingerować w wyłączne uprawnienia organów i sądów administracyjnych do oceny podstaw do wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Z tego samego względu za nieprzydatny dla rozstrzygnięcia uznać należało dowód z zeznań świadka T. B.. Czynności podejmowane przez Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w K. (dalej: (...)) uwidocznione są w aktach sprawy administracyjnej, a ewentualne uzgodnienia, które takiego odzwierciedlenia nie znalazły – bez znaczenia, wobec ostatecznego wyniku postępowania administracyjnego. Niezależnie od powyższego zauważyć wypada, że warunkiem koniecznym przeprowadzenia oceny niezaskarżalnego postanowienia na podstawie art. 380 k.p.c., przez sąd drugiej instancji, jest zamieszczenie w środku zaskarżenia wniosku w tym przedmiocie. Jeżeli w sprawie występuje zawodowy pełnomocnik, wniosek powinien być sformułowany jednoznacznie, gdyż nie ma podstaw do przypisywania pismom wnoszonym przez takiego pełnomocnika treści wprost w tych pismach niewyrażonych. W braku takiego wniosku przeprowadzenie kontroli nie jest dopuszczalne (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 25.10.2017 r., II PZ 23/17).

Sąd pierwszej instancji prawidłowo uznał, że w rozpoznawanej sprawie nie zostały spełnione wszystkie przesłanki odpowiedzialności określone w art. 417¹ §3 k.c. i art. 417¹ §2 k.c., z czym zresztą zdaje się zgadzać, choć niekonsekwentnie, skarżąca. Brak jest prejudykatu, który stwierdziłby, że ostateczna decyzja odmawiająca ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji powódki była niezgodna z prawem. Co więcej, zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny, jak i Naczelny Sąd Administracyjny potwierdziły jej prawidłowość. Fakt uchylecia poprzednich decyzji Prezydenta z punktu widzenia art. 417¹ §2 k.c. jest irrelevantny, albowiem nie korzystały one z przymiotu ostateczności. Odnośnie do ostatniej z decyzji zgodzić także należy się z Sądem Okręgowym, że ewentualną odpowiedzialność z tego tytułu mógłby ponosić jedynie Skarb Państwa (por. prawidłowo przywołany wyrok Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2013 r., sygn. akt V CSK 67/13). Jak wskazano też już wcześniej, powódka nie dysponuje również orzeczeniem stwierdzającym przewlekłe działanie organów administracyjnych przy procedowaniu jej wniosku o ustalenie warunków zabudowy.

Prawidłowo też Sąd Okręgowy zastosował art. 417 k.c. Sąd Apelacyjny nie odrzuca możliwości odpowiedzialności organu administracyjnego na tej podstawie, ale nie w sytuacji, w której prowadziłoby to do obejścia przepisów art. 417¹ §3 k.c. czy art. 417¹ §2 k.c., jak słusznie zauważył Sąd pierwszej instancji. Zdaniem skarżącej do powstania po jej stronie szkody doprowadził szereg bezprawnych działań pozwanej, a w szczególności podległej jej jednostki, tj. (...). Działania te zostały obszernie przedstawione już w pozwie (k. 17-37).

W rzeczywistości obrazują one przebieg postępowania administracyjnego, zakończonego ostatecznie decyzją odmowną. Zauważyć przy tym należy, że powódka konsekwentnie posługuje się określeniem „szeregu działań”, nie wskazując konkretnie, które z nich było bezprawne i doprowadziło do szkody. Oczywiście możliwa jest sytuacja, w której pojedyncze zachowanie nie jest bezprawne, ale cechy takiej nabiera w zestawieniu z innym. Tyle tylko, że w takiej sytuacji zależności te należy wskazać, a nie przedstawić ciąg wydarzeń składających się na postępowanie administracyjne, aby Sąd mógł wybrać i zestawić niektóre z nich ze skutkiem korzystnym dla wnoszącego pozew. W ocenie prawidłowości postępowania organu administracyjnego nie można tracić z pola widzenia, że pod względem merytorycznym jego działania prowadzące do wydania ostatecznej decyzji były przedmiotem oceny Sądów administracyjnych, w których kompetencje w tym zakresie sądy powszechne wchodzić nie mogą. Godzi się jednak w tym miejscu zauważyć, że zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny, jak i Naczelny Sąd Administracyjny, o czym przekonuje lektura uzasadnień wyroków tych Sądów badały przebieg postępowania administracyjnego pod kątem zarzutów zgłoszonych także w niniejszym procesie, takich jak: zmienność poglądów prawnych prezentowanych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. wobec skarżącej i wydanie przez ten sam organ odmiennego rozstrzygnięcia w tej samej sprawie administracyjnej, mimo braku przesłanek do takiego działania i niewskazania ich w treści decyzji; wezwanie (...) do przedłożenia opinii; zaniechanie ustalenia na podstawie wszystkich dowodów czy projektowane zamierzenie będzie posiadało należyte uzbrojenie

w zakresie układu drogowego oraz poprzez uznanie, że opinia (...) jest przydatna dla ustalenia okoliczności, na które została dopuszczona jako dowód; niezasadne skorzystanie

z uzgodnienia inwestycji z zarządcą drogi mimo tego, że teren inwestycji nie przylega do drogi publicznej; badanie spełnienia przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. w trybie uzgodnienia z zarządcą drogi; uznanie, że w każdym przypadku, gdy infrastruktura drogowa wymaga jakiegokolwiek przebudowy, konieczne jest przedłożenie umowy w oparciu o którą inwestor zobowiązuje się do takiej przebudowy i jest to bezwzględny warunek wydania decyzji.

Apelująca wskazywała także, że do wydania niekorzystnej dla niej decyzji doprowadziły sprzeczne z prawem działania (...), lecz okoliczność ta również wykazana nie została. Przede wszystkim, nie wiadomo, które konkretnie czynności miały do takiego skutku doprowadzić. Wyjaśnienie tej kwestii ma jednak o tyle drugorzędne znaczenie, że jak wskazano wyżej, merytoryczna poprawność decyzji odmownej była badana przez Sądy administracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. stwierdził w uzasadnieniu swojego wyroku (k. 806-807), że dokonano wyczerpujących ustaleń oraz prawidłowej oceny, że istniejąca droga wewnętrzna nie jest w stanie zapewnić wystarczającego, w tym bezpiecznego skomunikowania terenu inwestycji z drogą publiczną. Co więcej, WSA zaznaczył, że dokonanie w tym przedmiocie prawidłowej oceny nie wymaga obligatoryjnego skorzystania z opinii zarządcy drogi, a opinia taka nie jest też dla organu wiążąca, który ostatecznie sam musi dokonać stosownej oceny, której zresztą WSA też dokonał. Powyższe oznacza, że opinia (...) nie miała przesądzającego znaczenia dla wydania decyzji odmownej, a istnienie przesłanek do wydania tejże decyzji organy i Sądy administracyjne oceniały samodzielnie.

Odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej opartej na przepisie art. 417 §1 k.c. można by poszukiwać w działaniach pracowników (...) jako jednostki podległej Gminie nie podlegających ocenie Sądów administracyjnych, przykładowo ewentualnych bezzasadnych wzywaniach do uzupełniania dokumentacji czy braku stosownych pouczeń pociągających za sobą dodatkowe koszty (np. dodatkowe ekspertyzy, zwiększone wydatki na pełnomocnika). Tyle tylko, że do tego rodzaju ewentualnych zachowań nie przystaje szkoda w postaci zaoferowanej przez powódkę, która miała polegać na utraceniu zysku z planowanej inwestycji deweloperskiej. Skarżąca jednak nie uzyskała decyzji o ustaleniu warunków zabudowy

i inwestycji prowadzić nie może, a co za tym idzie nie osiągnie ona planowanego zysku. Słusznie zatem wskazał Sąd Okręgowy, że ewentualne wadliwe i bezprawne zachowania osób występujących w imieniu pozwanej, w tym zarzucane nierówne traktowanie podmiotów w tej samej sytuacji faktycznej, co było zresztą także badane przez Sądy administracyjne, nie pozostają w adekwatnym związku ze szkodą w postaci utraconego zysku. Nie może być w tym przypadku mowy o naruszeniu art. 361 §1 k.c.

Ewentualne wadliwe działania pozwanej czy podległej jej jednostki nie pozostają także w adekwatnym związku z kosztami, które powódka poniosła na przygotowanie inwestycji. Część z nich powstało jeszcze przed złożeniem wniosku o ustalenie warunków zabudowy, pozostałe niedługo po tym fakcie, przy czym skarżąca nie miała podstaw do przyjmowania z pewnością, że zapadnie korzystna dla niej decyzja. Działała zatem w ramach zwykłego ryzyka gospodarczego. Także i w tym przypadku, niezależnie od prawidłowości działań pozwanej, powódka nie odzyskałaby poniesionych wydatków z zysków z inwestycji, albowiem takowa przeprowadzona być nie może na skutek niekorzystnej, lecz zgodnej z prawem decyzji organu administracyjnego. Nie można też mówić o szkodzie w sytuacji, gdy określone składniki (nieruchomości) weszły do majątku powódki.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację jako bezzasadną. Sąd odwoławczy nie dostrzegł, aby Sąd pierwszej instancji uchybił prawu materialnemu w zakresie nie objętym zarzutami apelacji.

Za podstawę rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego, które po stronie pozwanej ograniczyły się do wynagrodzenia radcy prawnego przyjęto art. 102 k.p.c. w zw.

z art. 391 §1 k.p.c. Sąd odwoławczy stanął na stanowisku, że z uwagi na charakter sprawy, w której będąca osobą fizyczną powódka toczyła spór z jednostką publiczną, w którego tle leżało długotrwałe postępowanie administracyjne, wywołane m.in. nieprawidłowymi i uchylanymi kilkukrotnie decyzjami administracyjnymi oraz sytuację materialną skarżącej

w kontekście wartości przedmiotu zaskarżenia, obciążanie powódki jako przegrywającej całością kosztów postępowania apelacyjnego nie byłoby sprawiedliwe.