

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 sierpnia 2021r.

Sąd Okręgowy w Poznaniu Wydział XV Cywilny Odwoławczy

w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia Joanna Andrzejak-Kruk

po rozpoznaniu w dniu 6 sierpnia 2021r. w Poznaniu na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa H. S.

przeciwko (...)

o zapłatę

na skutek apelacji wniesionej przez powoda

od wyroku Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu

z dnia 8 września 2020r.,

sygn. akt V.C.1649/15

uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi Rejonowemu Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach instancji odwoławczej.

/-/ Joanna Andrzejak-Kruk

UZASADNIENIE

Pozwem złożonym 3.12.2015r. powód H. S. wystąpił o zasądzenie od pozwanego (...) kwoty 5.000,-zł z ustawowymi odsetkami od dnia uprawomocnienia się orzeczenia do dnia zapłaty oraz kosztami procesu według norm przepisanych. W uzasadnieniu powód podniósł, że jest właścicielem nieruchomości w G. przy ul. (...), dz. nr (...) i pismem z 20.12.2012r. zwrócił się do pozwanej gminy o ustalenie co do tej działki warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących. Z uwagi na przedłużający się czas trwania postępowania powód wniósł zażalenie na nierozpatrzenie sprawy terminie, które postanowieniem SKO z 19.12.2014r. zostało uznane za zasadne i wyznaczono burmistrzowi termin załatwienia sprawy do 31.01.2015r. Decyzja odmawiająca ustalenia warunków zabudowy została wydana 23.01.2015r., z tym że na skutek odwołania powoda został ona uchylona przez SKO i sprawę przekazano do ponownego rozpatrzenia. Pozwany czterokrotnie przedłużał termin załatwienia sprawy, choć wykonanie wytycznych zawartych w decyzji SKO w P. nie wymagało prowadzenia długotrwałego postępowania, zaś 8.10.2015r. zapadła kolejna decyzja odmowna, od której powód również wniósł odwołanie (nierozpoznane na dzień złożenia pozwu). Powód zarzucił, że na skutek opieszałego oraz niedbałego prowadzenia postępowania administracyjnego (niedochowywania terminów wynikających z przepisów k.p.a. oraz kierowanych do powoda zawiadomień, a także nierzetelnego przygotowywania dokumentacji i zaniechania podjęcia wymaganych czynności, w tym wykonania zaleceń zawartych w decyzji SKO) nie została wydana decyzja administracyjna zgodna z jego wnioskiem, choć istnieją ku temu podstawy w świetle art. 61 § 1 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym, a sprawa – przy prawidłowym przeprowadzeniu postępowania – mogła zostać zakończona już w 2013r. Doprowadziło do szkody w majątku powoda polegającej na utracie wartości gruntu, której

wysokość powód szacował na 800.000,-zł. Z powołaniem na art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i art. 417 § 1 k.c. powód domagał się więc zasądzenia dochodzonej kwoty jako części z przysługującego mu odszkodowania.

W odpowiedzi na pozew pozwany wniósł o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie od powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego w wysokości 6-krotność stawki minimalnej. Zdaniem pozwanego w sprawie zastosowanie znajduje art. 417¹ § 3 k.c., a powód nie dysponuje prejudykatem, z którego wynikałoby niezgodne z prawem działanie organu. Wprawdzie zapadło postanowienie SKO z 19.12.2014r., natomiast stan przewlekłości postępowania został usunięty przez wydanie decyzji z 23.01.2015r., zaś kolejne zażalenie powoda na niezłatwienie sprawy w terminie zostało uznane przez SKO za nieuzasadnione. Decyzja z 23.01.2015r., podobnie jak i kolejna decyzja z 8.10.2015r., nie jest dla powoda pozytywna, a zatem poprzez długotrwałe prowadzenie postępowania powód nie podniósł szkody. Merytoryczna ocena prawidłowości wydanych decyzji nie należy natomiast do sądu w postępowaniu cywilnym, lecz należy do drogi administracyjnej i sądownoadministracyjnej.

Wyrokiem z dnia 8.09.2020r., sygn.. akt V.C.1649/15 Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu: 1) oddalił powództwo; 2) obciążył powoda kosztami postępowania, pozostawiając ich rozliczenie referendarzowi sądowemu.

Apelację od wyroku złożył powód, zaskarżając go w całości i zarzucając:

- 1) naruszenie art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji RP poprzez ich niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszenie art. 278 § 1 i art. 286 k.p.c. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie;
- 3) naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. polegające na przekroczeniu zasady swobodnej oceny dowodów, w szczególności dowodu z opinii biegłego R. K. (1);
- 4) naruszenie art. 102 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie;
- 5) błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia przez uznanie za zasadne obciążenie powoda kosztami postępowania.

W oparciu o te zarzuty powód domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, a ewentualnie zmiany rozstrzygnięcia o kosztach w pkt 2. wyroku poprzez nieobciążenie powoda tymi kosztami nawet w części.

Pozwany w odpowiedzi na apelację wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od powoda kosztów postępowania drugoinstancyjnego według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Apelacja powoda zasługiwała na uwzględnienie.

Opierała się ona przede wszystkim na zarzutach naruszenia prawa procesowego, w tym w szczególności art. 286 k.p.c. (w zw. z art. 278 § 1 k.p.c.) oraz art. 233 § 1 k.p.c. Choć zaś zarzucając naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. – który to zarzut ze swej istoty kierowany jest przeciwko podstawie faktycznej rozstrzygnięcia – powód nie wskazał wprost kwestionowanych przez siebie ustaleń Sądu Rejonowego, to w świetle treści całej apelacji nie może budzić wątpliwości, że chodziło mu o ustalenia, które zostały oparte na opinii z 15.05.2019r. Konsekwencją uchybień procesowych i błędnych ustaleń faktycznych miało być wytknięte w apelacji naruszenie art. 417 § 1 k.c. (w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP) poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że powód nie podniósł szkody w związku z niezgodnym z prawem zaniechaniem pozwanej gminy.

Wyjść należy od tego, że skoro powód owo bezprawne zaniechanie wiązał z niewydaniem – pomimo złożenia przez niego stosownego wniosku – decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy, o której mowa w art. 61 ustawy

z dnia 27.03.2003r.o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2021/741), to Sąd Rejonowy słusznie uznał, że zastosowanie znajdował art. 417¹ § 3 k.c., który stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Przepis ten sprecyzował, kiedy można w stosunku do organów administracyjnych mówić o zwłoce w wydaniu decyzji. Właściwym postępowaniem, w którym stwierdza się przewlekłość postępowania, nie jest więc postępowanie przed sądem cywilnym, ale środki wskazane w k.p.a. oraz w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Bez uzyskania we wskazanym trybie stwierdzenia, że mamy do czynienia z przewlekłością postępowania nie można uznać, aby została spełniona, wymagana przez art. 417¹ § 3 k.c., przesłanka dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej (por. np. wyrok SN z 26.05.2017r., I CSK 611/16). W pełni trafne jest także stanowisko Sądu Rejonowego, że postępowaniem, o którym mowa w art. 417¹ § 3 k.c., jest m.in. postępowanie zainicjowane zażaleniem przewidzianym w art. 37 k.p.a., który to przepis (w brzmieniu obowiązującym przed 1.06.2017r.) przewidywał dla strony prawo do wniesienia zażalenia na niezłażwienie sprawy w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania (w aktualnym stanie prawnym jest to środek w postaci ponaglenia).

Z ustaleń Sądu Rejonowego i materiału sprawy wynika, że postępowanie administracyjne w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie 26 domów jednorodzinnych wolnostojących na terenie stanowiącej własność powoda działki nr (...) położonej w G. przy ul. (...) zostało wszczęte w Urzędzie (...) na wniosek złożony przez powoda 20.12.2012r. i zakończyło się decyzją SKO z 4.04.2017r., którą uchylono decyzję z 29.09.2016r. odmawiającą ustalenia warunków zabudowy dla przedmiotowej inwestycji i umorzono postępowanie, a następnie SKO odmówiło uchylecia swojej decyzji umarzającej, gdyż w dniu 23.01.2018r. uchwalony został miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który obejmuje przedmiotową działkę nr (...) (obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru planowanej inwestycji powoduje natomiast, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla planowanej inwestycji jest bezprzedmiotowe, gdyż sposób zagospodarowania terenu określa plan miejscowy). W trakcie trwania opisanego postępowania, w toku pierwszego rozpoznania sprawy przez organ administracyjny, wydane zostało w trybie art. 37 k.p.c. postanowienie SKO w P. z 19.12.2014r., w którym uznano za uzasadnione zażalenie powoda na bezczynność Burmistrza (...) polegającą na niezłażwieniu w terminie sprawy o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i wyznaczono mu termin załażwienia sprawy na 31.01.2015r.

Rację miał Sąd Rejonowy stwierdzając, że postanowienie z 19.12.2014r. stanowiło prejudykat w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c., umożliwiając powodowi dochodzenie odszkodowania od pozwanej gminy, gdyż potwierdzono w ten sposób, że w pewnym okresie postępowanie administracyjne było prowadzone opieszale. Nie budzi także zastrzeżeń ocena, że skoro postępowanie administracyjne zostało finalnie umorzono i brak jest możliwości rozstrzygnięcia o zasadności wniosku powoda o ustalenie warunków zabudowy na tej drodze, to zbadanie zasadności roszczenia o naprawienie szkody wymagało ustalenia w ramach niniejszego procesu, czy w okresie, w jakim stwierdzono przewlekłość postępowania administracyjnego, możliwe było wydanie decyzji merytorycznej zgodnej z oczekiwaniem powoda (co jest punktem wyjścia dla oceny, czy powód poniósł szkodę).

Ustalenie to było kluczowe dla rozstrzygnięcia sprawy i jednocześnie w istocie wyłącznie na tę okoliczność prowadzone było postępowanie dowodowe, gdyż pozostałe fakty zaprezentowane na s. 5-10 uzasadnienia zaskarżonego wyroku, związane z przebiegiem postępowania administracyjnego czy wymianą przez strony korespondencji przedprocesowej, nie były sporne i wynikały ze znajdujących się w aktach dokumentów (w tej części Sąd Okręgowy przyjął za własne ustalenia Sądu Rejonowego – art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c.). Choć zaś Sąd Rejonowy przesłuchał świadka R. K. (2) i powoda w charakterze strony, to z uzasadnienia wyroku nie wynika, aby w oparciu o te dowody czynił jakiegokolwiek istotne ustalenia.

Sporną okoliczność Sąd Rejonowy na wniosek powoda ustalał przy pomocy dopuszczonego postanowieniem z 29.11.2017r. dowodu z opinii biegłego z dziedziny urbanistyki i planowania przestrzennego (k.186). W wyniku

realizacji tego postanowienia wydana została natomiast w rzeczywistości opinia instytutu naukowego w rozumieniu art. 290 k.p.c., tj. (...) (...) w G. Wydział (...). Jednostka ta przyjęła sprawę do opiniowania (pismo Kierownika Katedry z 5.06.2018r. – k.216) i następnie sporządziła opinię z 15.05.2019r. (k.312), którą przygotował dr hab. inż. K. K., zaś zaakceptował prof. dr hab. inż. arch. K. G. (k.312v). Złożona opinia spełnia przyjęte w orzecznictwie kryteria uznania ją za opinię instytutu, gdyż wykonujący opinię podmiot prowadzi badania naukowe, a opinia została podjęta kolektywnie i wyraża stanowisko tego instytutu (por. np. postanowienia SN z 6.12.2019r., V CSK 206/19 czy z 9.10.2020r., V CSK 53/20). Pośrednio taki charakter opinii potwierdził zresztą Sąd Rejonowy w ramach postępowania wpadkowego w przedmiocie wynagrodzenia za jej sporządzenie, które przyznano (...) (...) (k.367,405). Kwestię wyjaśnienia czy uzupełniania opinii reguluje więc w tym wypadku art. 290 § 3 k.p.c., nie zaś art. 286 k.p.c., na który powołano się w apelacji, w nawiązaniu do uzasadnienia zaskarżonego wyroku, gdzie Sąd Rejonowy traktował już opinię jako „zwykłą” opinię biegłego. O tyle nie ma to natomiast znaczenia, że w obu powołanych przepisach ustawodawca przyjął tożsamą w istocie regulację, stanowiąc – w aktualnym ich brzmieniu, obowiązującym od 7.11.2019r. i mającym zastosowanie w sprawie (art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 4.07.2019r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019/1469) – że sąd może zażądać ustnego lub pisemnego uzupełnienia opinii lub jej wyjaśnienia, a także dodatkowej opinii od tych samych lub innych biegłych/tego samego lub innego instytutu naukowego lub naukowo-badawczego.

W ramach zarzutu naruszenia art. 286 k.p.c. powód wytknął w apelacji, że nie został zrealizowany jego wniosek zgłoszony pismem z 15.07.2019r., w którym zgłosił zastrzeżenia do opinii i domagał się co najmniej jej uzupełnienia przez udzielenie odpowiedzi na swoje uwagi (k.346-347). Sąd Rejonowy oddalił ten wniosek na rozprawie w dniu 11.08.2020r. (k.402; tak bowiem należy odczytywać wydane wówczas postanowienie o oddaleniu „wszystkich dotychczas nierozpoznanych wniosków dowodowych”), nie wyjaśniając jednak wprost w uzasadnieniu wyroku motywów tej decyzji (wskazał jedynie przyczyny oddalenia wniosku powoda o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego – s.13 uzasadnienia). Jak należy zakładać, Sąd Rejonowy kierował się tym, że jego zdaniem zastrzeżenia do opinii dotyczyły kwestii pobocznych, które nie miały wpływu na ocenę rzetelności i prawdziwości wniosków opinii, stanowiąc wyłącznie polemikę z poglądami zaprezentowanymi przez biegłego. Podejście to nie jest jednak trafne. W apelacji słusznie zwrócono w tym zakresie uwagę, że pismo procesowe powoda zawierało konkretne argumenty mające na celu podważenie m.in. metodologii opinii i założeń przyjętych w jej treści. To zatem autorzy opinii (czy też inna wyznaczona przez instytut osoba – art. 290 § 4 k.p.c.), posiadając odpowiednie wiadomości specjalne, winni ustosunkować się do zgłoszonych, merytorycznych zarzutów i ocenić, czy są one trafne i ewentualnie w jaki sposób przekłada się to na wnioski opinii.

Sąd Okręgowy podziela także kierunek wykładni art. 286 k.p.c. przedstawiony w apelacji, zgodnie z którym jeżeli zostaną zgłoszone zastrzeżenia do opinii, to przewidziane w art. 286 k.p.c. (i art. 290 § 3 k.p.c.) uprawnienie sądu do uzyskania jej uzupełnienia czy też wyjaśnienia staje się obowiązkiem sądu, gdyż wymogiem prawidłowego przeprowadzenia tego dowodu jest umożliwienie stronom uzyskanie odpowiedzi na ich wątpliwości. Nieuwzględnienie wniosku strony w tym przedmiocie stanowi natomiast uchybienie procesowe, które może mieć wpływ na wynik sprawy, gdyż może ono prowadzić do sprzeczności pomiędzy stanem faktycznym wyłaniającym się z materiału dowodowego zebranego w postępowaniu i przyjętym za podstawę orzeczenia a stanem rzeczywistym. Nie można przecież wykluczyć, że dopiero wyjaśnienie lub uzupełnienie opinii pozwoli na pełne ustalenie okoliczności sprawy (por. np. wyrok SN z 10.01.2012r., I UK 236/11, wyrok SN z 16.10.2014r., II UK 27/14 czy wyrok SN z 17.03.2017r., III CSK 84/16).

Konsekwencją uchybień procesowych Sądu Rejonowego związanych z przeprowadzeniem dowodu z opinii instytutu było niezakończenie postępowania dowodowego w tym przedmiocie. Dopiero bowiem po uzyskaniu opinii uzupełniającej, zawierającej ustosunkowanie się do zastrzeżeń powoda, bądź po odebraniu stosownych wyjaśnień na rozprawie możliwe będzie dokonanie oceny dowodu z opinii, stosownie do art. 233 § 1 k.p.c., natomiast z punktu widzenia właściwych w tym wypadku kryteriów oceny, które stanowią: poziom wiedzy biegłego, podstawy teoretyczne opinii, sposób motywowania sformułowanego w niej stanowiska oraz stopień stanowczości wyrażonych w niej ocen,

a także zgodność z zasadami logiki i wiedzy powszechnej (por. postanowienie SN z 7.11.2000r., I CKN 1170/98). Zgłoszony w apelacji powoda zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. również okazał się więc skuteczny.

Omówione wadliwości proceduralne powodują więc, że jako przedwczesne należało potraktować ustalenia Sądu Rejonowego stanowiące podstawę oceny zasadności roszczenia powoda. W oparciu o treść opinii Sąd Rejonowy przyjął, że nie istniały gwarancje, że postępowanie administracyjne zainicjowane przez powoda zakończone zostanie dla niego pomyślenie, gdyż kwestią sporną pomiędzy powodem a pozwanym w toku postępowania administracyjnego było przede wszystkim pojęcie działki sąsiedniej z art. 61 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (s. 11 uzasadnienia), przy czym w chwili składania wniosku, jak również w czasie, gdy orzeczenie z 19.12.2014r., uwzględniające zażalenia powoda na nierozpoznanie sprawy w terminie, wydało SKO w P., nie istniała możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy dla planowanej inwestycji zgodnej z wnioskiem powoda z uwagi na niespełnianie warunków wynikających z tej ustawy (s. 13 i 16 uzasadnienia). Ustalenia te nie znajdują dostatecznych podstaw w wynikach prawidłowo przeprowadzonego postępowania dowodowego.

Skutkowało to uchyleniem zaskarżonego wyroku na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. i przekazaniem sprawy Sądowi Rejonowemu do ponownego rozpoznania, z pozostawieniem mu – stosownie do art. 108 § 2 k.p.c. – rozstrzygnięcia o kosztach instancji odwoławczej.

Jak już wcześniej zaznaczono, postępowanie dowodowe sprowadzało się do przeprowadzenia dowodu z opinii instytutu i nie zostało ono zakończone wobec bezzasadnego oddalenia przez Sąd Rejonowy wniosku powoda o uzupełnienie opinii. Wyczerpuje to przesłankę zastosowania art. 386 § 4 k.p.c. w postaci tego, że wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Należy także zwrócić uwagę na reprezentowane w orzecznictwie stanowisko, że nierozpoznanie istoty sprawy w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c. ma miejsce także w razie dokonania przez sąd pierwszej instancji oceny prawnej żądania bez ustalenia podstawy faktycznej, co wymagałoby czynienia kluczowych ustaleń po raz pierwszy w instancji odwoławczej; respektowanie uprawnień stron wynikających z zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego uzasadnia w takich wypadkach uchylenie orzeczenia (por. np. postanowienie SN z 5.03.2021r., I CZ 8/21 i dalsze powołane tam orzecznictwo).

/-/ Joanna Andrzejak-Kruk