



Sygn. akt III CSK 96/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 stycznia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Kwaśniewski

SSN Maria Szulc

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z powództwa H. M., J. K. i małoletniej A. K. działającej przez matkę J. K.
przeciwko Gminie W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej

w dniu 16 stycznia 2015 r.,

skargi kasacyjnej powódek J. K. i małoletniej A. K.

działającej przez matkę J. K.

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 5 listopada 2013 r.,

1) oddała skargę kasacyjną;

2) nie obciąża powódek kosztami postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Powodowie H. M., J. K. i K. K. wnieśli o zasądzenie od Gminy W. na rzecz H. M. kwoty 27.800 zł oraz na rzecz K. K. i J. K. kwot po 236.100 zł tytułem odszkodowania z ustawowymi odsetkami od dnia 27 lipca 2011 r.

Twierdzili, że na skutek niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji Burmistrza W. z dnia 4 sierpnia 2008 r. odmawiającej wydania warunków zabudowy dla inwestycji planowanej przez powodów oraz przewlekłości postępowania prowadzonego przez Burmistrza Gminy W. dotyczącego wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych realizacji planowanego przez nich przedsięwzięcia ponieśli szkodę w postaci zysku netto w wyniku opóźnienia w rozpoczęciu działalności planowanej inwestycji. Roszczenie odszkodowawcze obejmuje szkodę poniesioną w okresie od dnia 15 marca 2008 r. do dnia 30 czerwca 2011 r. (data wniesienia powództwa). Data 15 marca 2008 r. to termin, w którym organ administracyjny powinien wydać decyzję uwzględniającą wniosek złożony przez inwestorów o wydanie warunków zabudowy dla planowanej przez nich inwestycji. Od dnia 4 sierpnia 2008 r. pozostawała w obrocie prawnym decyzja niezgodna z prawem wydana przez Burmistrza Gminy W. o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji powodów. Poza tym do dnia 11 stycznia 2011 r. stwierdzono beczynność w wydaniu przez Burmistrza Gminy W. decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych planowanego przez powodów przedsięwzięcia.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 22 marca 2013 r. oddalił powództwo. Ustalił, że J. i K. małżonkowie K. są właścicielami działek o numerach ewidencyjnych: 2864/11 o pow. 953 m², 2864/12 o pow. 953 m², 2864/13 o pow. 948 m² i 2864/33 o pow. 708 m² stanowiących grunty orne, położonych we Wieszczowie na zasadzie wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej. Właścicielami działki o numerze ewidencyjnym 2864/32 o pow. 210 m² stanowiącej grunt orny położonej w W. są H. M. i C. M., również na zasadzie wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej.

W dniu 15 stycznia 2008 r. J. i K. K. złożyli wniosek (uzupełniony w dniu 19 czerwca 2008 r.) o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie stacji paliw z myjnią, stacją transformatorową oraz niezbędną

infrastrukturą techniczną, wjazdem i wyjazdem, przyłączami: wodociągowym, kanalizacji sanitarnej i deszczowej, energetycznym i telefonicznym, przewidzianej do realizacji na działkach oznaczonych w ewidencji gruntów numerami: 2864/10, 2864/11, 2864/12 i 2864/13, 367/1 i 2864/29, położonych w W. W wyniku rozpoznania powyższego wniosku Burmistrz Gminy W., decyzją z dnia 4 sierpnia 2008 r., znak [...], odmówił wnioskodawcom ustalenia warunków zabudowy, gdyż projektowana inwestycja jest niezgodna z przepisami odrębnymi, zawierającymi zakaz lokalizacji zbiorników produktów ropopochodnych i innych substancji chemicznych w obrębie strefy ochronnej komunalnych ujęć wód podziemnych w obszarze podwyższonej ochrony ujęcia wody ustanowionych dla miasta W. decyzją Wojewody K. z dnia 28 grudnia 1998 r. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 18 września 2008 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało planowaną inwestycję za sprzeczną z decyzją Wojewody K. z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie ustanowienia stref ochronnych ujęć wody na terenie Miasta i Gminy W. (art. 56 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 18 września 2008 r. J. K. i K. K. złożyli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K.

W dniu 15 listopada 2008 r. weszła w życie ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227). W związku z tym H. M., J. K. i K. K. w dniu 22 grudnia 2008 r. wystąpili do Burmistrza Gminy W. z wnioskiem (uzupełnionym w dniu 24 grudnia 2008 r.) o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji paliw z myjnią, stacją transformatorową oraz niezbędną infrastrukturą techniczną, wjazdem i wyjazdem, przyłączami wodociągowym, kanalizacji sanitarnej i deszczowej, energetycznym i telefonicznym, zlokalizowanego na terenie działek o numerach ewidencyjnych: 2864/10, 2864/11, 2864/12, 2864/13, 2864/29, 3671 położonych w W. przy ul. P. W dniu 16 marca 2009 r. Burmistrz Gminy W. odmówił wydania decyzji. Jego decyzja

została uchylona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. decyzją z dnia 8 czerwca 2009 r., które przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w K., wyrokiem z dnia 29 grudnia 2008 r., sygn. akt ... 680/08, oddalił skargę J. K. i K. K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 18 września 2008 r., w przedmiocie warunków zabudowy stwierdzając, że decyzja Wojewody K. z dnia 28 grudnia 1998 r. od momentu jej wydania nie utraciła bytu prawnego i pozostaje nadal w mocy obowiązującej, a ustalenie, że zamierzenie inwestycyjne polegające na budowie stacji paliw wraz z niezbędną infrastrukturą znajduje się na terenie strefy ochrony wody, w której obowiązuje zakaz lokalizacji zbiorników produktów ropopochodnych, oznacza niezgodność tego zamierzenia z przepisami odrębnymi i stanowi podstawę do wydania decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy dla takiej inwestycji (art. 56 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Na orzeczenie to J. i K. K. wnieśli skargę kasacyjną.

Decyzją z dnia 22 września 2009 r., Burmistrz Gminy W. ponownie odmówił H. M., K. K. i J. K. wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji opisanego wcześniej przedsięwzięcia. Powodem odmowy było ustalenie, że projektowana inwestycja zlokalizowana jest w obrębie stref ochronnych komunalnych ujęć wód podziemnych, ustanowionych dla miasta W. decyzją Wojewody Ś. z dnia 28 grudnia 1998 r. - na obszarze podwyższonej ochrony. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K., decyzją z dnia 17 listopada 2009 r., uchyliło wyżej wymienioną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia, uznając, iż rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w znacznej części. W dniu 23 grudnia 2009 r. Burmistrz Gminy W. na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. przedłużył termin rozpatrzenia sprawy z uwagi na jej skomplikowany charakter do dnia 23 stycznia 2010 r., a następnie, postanowieniem z dnia 11 stycznia 2010 r., uchylił postanowienie z dnia 23 grudnia 2009 r., wskazując, że przesłanie akt sprawy w związku ze złożoną skargą strony do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. powoduje stan, że sprawa się nie toczy i nie bieżą terminy przewidziane w k.p.a.

Postanowieniem z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. akt ... 34/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. zawiesił postępowanie sądowe w sprawie ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 17 listopada 2009 r., wskazując, iż pozytywna decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, o której mowa w art. 71 i nast. ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, może być wydana tylko wówczas, gdy realizacja przedsięwzięcia na danym terenie jest dopuszczalna, to znaczy nie zakazują jej przepisy odrębne, w szczególności takie, których celem, podobnie jak w przypadku uregulowanym w ustawie, jest ochrona środowiska naturalnego człowieka. W ocenie Sądu, o dopuszczalności realizacji inwestycji na danym terenie decyduje nie tylko raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, ale także uregulowania zawarte w innych obowiązujących powszechnie aktach prawnych, które w niektórych przypadkach zakazują lokalizacji pewnych inwestycji na terenach objętych szczególną ochroną ze względu na zachowanie jakości zasobów naturalnych środowiska przyrodniczego.

Wyrokiem z dnia 17 marca 2010 r., sygn. akt ... 571/09, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z dnia 29 grudnia 2008 r., sygn. akt ... 680/08, oraz uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 18 września 2008 r., i poprzedzającą ją decyzję Burmistrza Gminy W. z dnia 4 sierpnia 2008 r. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd stwierdził, że organy administracyjne przyjęły, bez wyjaśnienia swego stanowiska, iż po wydaniu rozporządzenia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w W. z dnia 14 maja 2007 r. nr .../2007 w sprawie ustanowienia strefy ochronnej dla ujęcia wód podziemnych studni nr I i studni nr II w miejscowości W. obowiązuje decyzja Wojewody K. z dnia 28 grudnia 1998 r.

Wyrokiem z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt ... 34/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. oddalił skargę wniesioną na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 17 listopada 2009 r., wskazując, że podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy miała kwestia oceny ważności i

zakresu obowiązywania decyzji Wojewody K. z dnia 28 grudnia 1998 r., wprowadzającej w pkt VIII zakaz lokalizowania zbiorników produktów ropopochodnych i innych substancji chemicznych oraz rurociągów do ich transportu, z wyjątkiem zbiorników z płynnym gazem lub olejem opałowym dla potrzeb lokalnych kotłowni, na obszarze podwyższonej ochrony komunalnych ujęć wód podziemnych w W., na którym bezspornie przewidywana jest inwestycja objęta wnioskiem. Stwierdził, że decyzja Wojewody K. została wyeliminowana z obrotu prawnego przez rozporządzenie nr .../2007 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w W. z dnia 14 maja 2007 r. w sprawie ustanowienia strefy ochronnej dla ujęcia wód podziemnych studni nr I, studni nr II w miejscowości W. Dla oceny obowiązywania opisanej decyzji Wojewody K. nie ma znaczenia fakt, iż rozporządzeniem z dnia 8 stycznia 2008 r. nr .../2008 Regionalny Dyrektor Zarządu Gospodarki Wodnej w W. uchylił własne rozporządzenie z dnia 14 maja 2007 r. Jeżeli decyzja Wojewody utraciła moc w związku z wejściem w życie rozporządzenia z dnia 14 maja 2007 r., to późniejsze wyeliminowanie tego rozporządzenia z obrotu prawnego nie powoduje, że decyzja Wojewody zaczyna ponownie obowiązywać. Sąd administracyjny podniósł, że o dopuszczalności realizacji inwestycji na danym terenie decyduje nie tylko raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, ale także uregulowania zawarte w innych obowiązujących powszechnie aktach prawnych, które w niektórych przypadkach zakazują lokalizacji pewnych inwestycji na terenach objętych szczególną ochroną ze względu na zachowanie jakości zasobów naturalnych środowiska przyrodniczego. Wyrokiem z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. akt ... 1621/10, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną wniesioną od opisanego wyżej wyroku.

Postanowieniem z dnia 8 lipca 2010 r., Burmistrz Gminy W. zawiesił z urzędu postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla przedmiotowej inwestycji. W wyniku rozpoznania zażalenia J. K. i K. K. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K., postanowieniem z dnia 18 sierpnia 2010 r., uchyliło zaskarżone postanowienie organu I instancji w całości i w to miejsce orzekło o zawieszeniu z urzędu postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla spornej inwestycji do czasu dołączenia do wniosku o ustalenie warunków zabudowy

ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia. Organ odwoławczy stwierdził, że w dniu 15 listopada 2008 r. weszła w życie ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Wskazując na uregulowania tej ustawy oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, organ uznał, że skoro planowana inwestycja jest przedsięwzięciem, dla którego raport o oddziaływaniu na środowisko może być wymagany, to do wniosku o ustalenie warunków zabudowy inwestor obowiązany jest dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Z uwagi na niekompletne sformułowanie postanowienia o zawieszeniu postępowania przez organ I instancji, Kolegium uchyliło je i w tym zakresie orzekło, iż zawieszenie postępowania następuje do czasu dołączenia do wniosku o ustalenie warunków zabudowy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Na powyższe postanowienie J. i K. Koza złożyli skargę. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K., rozpoznając powyższą skargę podkreślił, iż podstawę zawieszenia postępowania w sprawie stanowił art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. W sprawie za zagadnienie wstępne organy uznały kwestię uzyskania przez wnioskodawców decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia. Sąd pierwszej instancji stanowisko to zaakceptował i wyrokiem z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt ... 642/10, oddalił skargę. J. K. i K. K. wnieśli skargę kasacyjną od powyższego wyroku.

Wyrokiem z dnia 22 lipca 2010 r., sygn. akt ...3/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. po rozpoznaniu sprawy ze skarg H. M. i K. K. na bezczynność Burmistrza Gminy W. w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia zobowiązał Burmistrza Gminy W. do wydania, w terminie 1 miesiąca od dnia doręczenia akt administracyjnych niniejszej sprawy organowi wraz z odpisem wyroku ze stwierdzeniem jego prawomocności, stosownego aktu administracyjnego w sprawie z wniosku H. M. i K. K. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

realizacji przedsięwzięcia. W uzasadnieniu orzeczenia stwierdzono, że decyzją ostateczną z dnia 17 listopada 2009 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. uchyliło w całości decyzję organu I instancji i przekazało ją do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Decyzja Kolegium została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K., który wyrokiem z dnia 14 kwietnia 2010 r. skargę oddalił. Wykonanie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego nie zostało wstrzymane ani na podstawie art. 61 § 2, ani na podstawie art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie jedn. tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej: „p.p.s.a.”). Po uchyleniu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzji organ I instancji podjął czynności i na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. przedłużył termin rozpatrzenia sprawy z uwagi na jej skomplikowany charakter do dnia 23 stycznia 2010 r., a następnie, postanowieniem z dnia 11 stycznia 2010 r., uchylił postanowienie z dnia 23 grudnia 2009 r. Organ I instancji nie wydał postanowienia o zawieszeniu postępowania, które strona mogłaby zaskarżyć, a jedynie w uzasadnieniu postanowienia z dnia 11 stycznia 2010 r. wskazał, że przesłanie akt sprawy w związku ze złożoną skargą strony do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. powoduje stan, że sprawa się nie toczy i nie biegną terminy przewidziane w k.p.a. Po 11 stycznia 2010 r. organ nie podjął już żadnych czynności. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził ponadto, że zgodnie z art. 61 § 1 p.p.s.a. wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Oznacza to, iż zaskarżona do sądu administracyjnego ostateczna decyzja podlega wykonaniu. Okoliczność, że organ, z uwagi na fakt przesłania akt do sądu wraz ze skargą na decyzję, nie dysponuje aktami nie oznacza, iż nie może podejmować w sprawie czynności i jej zakończyć. Skoro Burmistrz po przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia nie podjął żadnych czynności zmierzających do jej zakończenia, ani też nie wykazał poprzez wydanie stosownego postanowienia, że sprawa nie może się toczyć, pozostaje on w bezczynności. Wyrokiem z dnia 11 stycznia 2011 r., sygn. akt. ... 2211/10, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Burmistrza Gminy W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z dnia 22 lipca 2010 r., sygn. akt ...3/10. W uzasadnieniu orzeczenia stwierdził, że w sprawie doszło do nieuzasadnionej zwłoki w

załatwieniu sprawy spowodowanej przez organ administracyjny. Analiza akt administracyjnych potwierdza, że organ pozostawał w bezczynności od dnia 11 stycznia 2010 r.

Postanowieniem z dnia 9 marca 2011 r., Burmistrz Gminy W. na podstawie art. 94 § 1 pkt 4 k.p.a. zawiesił z urzędu postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia powodów. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. po rozpatrzeniu zażaleń H. M. oraz małżonków K., postanowieniem z dnia 23 maja 2011 r., znak ...43/2011, utrzymało zaskarżone postanowienie w mocy. Na postanowienie to powodowie wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K., który wyrokiem z dnia 28 grudnia 2011 r., sygn. akt ... 449/11, uchylił zaskarżone postanowienie oraz utrzymane nim w mocy postanowienie organu I instancji, stwierdzając, że zaskarżone postanowienie nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku. W uzasadnieniu stwierdzono, że oczekiwanie na przewidywaną zmianę stanu prawnego, a w rozpoznawanej sprawie na ustanowienie strefy ochronnej ujęcia wody na terenie miasta W., nie stanowi zagadnienia wstępnego, które mogłoby uzasadniać zawieszenie postępowania na zasadzie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. O dopuszczalności realizacji inwestycji na danym terenie decyduje nie tylko raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, ale także uregulowania zawarte w innych obowiązujących powszechnie aktach prawnych, które w niektórych przypadkach zakazują lokalizacji pewnych inwestycji na terenach objętych szczególną ochroną ze względu na zachowanie jakości zasobów naturalnych środowiska przyrodniczego. Uszło jednak uwadze organu, że uregulowania, o których Sąd mówi, muszą obowiązywać na danym terenie, zaś w sprawie niniejszej takiego uregulowania jeszcze nie ma, dopiero jego wydanie i ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym będzie obowiązujące w sprawie.

Wyrokiem z dnia 14 czerwca 2012 r., sygn. akt ... 461/11, Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu skargi kasacyjnej J. K. i K. K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt ... 642/10 oddalił skargę kasacyjną.

Powodowie posiadali środki finansowe na zrealizowanie planowanej inwestycji.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, powództwo oceniane na podstawie art. 417¹ § 2 i 3 k.c. nie było zasadne. Powodowie nie wykazali we właściwym postępowaniu, zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c., aby decyzja Burmistrza Gminy W. z dnia 4 sierpnia 2008 r. była niezgodna z prawem. Nie było bowiem prowadzone postępowanie o stwierdzenie nieważności tej decyzji lub postępowanie o wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie art. 156 i 145 k.p.a. Prejudykatem stwierdzającym niezgodność z prawem tej decyzji nie jest także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2010 r., sygn. akt ... 571/09, ponieważ orzeczeniem tym został jedynie uchylony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z dnia 29 grudnia 2008 r., sygn. akt ... 680/08 oraz uchylone zostały decyzje: Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 18 września 2008 r., znak ...338/08 i Burmistrza Gminy W. z dnia 4 sierpnia 2008 r., znak ...5/08 a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania. Nie została natomiast stwierdzona nieważność ostatecznej decyzji z dnia 4 sierpnia 2008 r.

Odnośnie do odpowiedzialności za przewlekłe postępowanie administracyjne, to wyrokiem z dnia 22 lipca 2010 r., sygn. akt ...3/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. zobowiązał Burmistrza Gminy W. do wydania, w terminie 1 miesiąca od dnia doręczenia akt administracyjnych sprawy organowi wraz z odpisem wyroku ze stwierdzeniem jego prawomocności, stosownego aktu administracyjnego w sprawie z wniosku H. M. i K. K. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Nadto wniesiona od powyższego wyroku skarga kasacyjna Burmistrza Gminy W. została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2011 r., sygn. akt ... 2211/10. Stwierdzenie bezczynności organu nie przesądza o doznaniu szkody. Poszkodowany, musi wykazać, stosownie do art. 6 k.c., że szkoda rzeczywiście zaistniała oraz iż była ona następstwem niewydania decyzji, której obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, a nadto związek przyczynowy pomiędzy szkodą, a niewydaniem przez organ odpowiedniej decyzji. Powodowie nie wykazali wysokości poniesionej przez siebie szkody w postaci utraconych korzyści. Nie można było jej ustalić na podstawie złożonych przez powodów

dokumentów prywatnych. Nie zachodziły także przesłanki uzasadniające zastosowanie art. 322 k.p.c. Natomiast przeprowadzony na wniosek powodów dowód z opinii biegłego sądowego na okoliczność ustalenia wysokości szkody z uwagi na jej mankamenty nie stanowił pełnowartościowego materiału dowodowego. W tej sytuacji powodowie winni byli złożyć wniosek o dopuszczenie dowodu z opinii innego biegłego, a tego nie uczynili. Sąd natomiast nie był obowiązany do działania w tym zakresie z urzędu. Powodowie szkodę liczą od dnia 15 marca 2008 r., podczas gdy z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2211/10, wynika, że organ pozostawał w bezczynności począwszy od dnia 11 stycznia 2010 r., zatem utracone korzyści winny być liczone ewentualnie od dnia 11 stycznia 2010 r. Poza tym wszyscy trzej powodowie, utracone przez siebie korzyści liczą już od marca 2008 r., mimo że H. M. z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy wystąpił dopiero w dniu 22 grudnia 2009 r., a wcześniejszy wniosek z dnia 15 stycznia 2008 r. złożyli tylko J. i K. małż. K. Poza tym, mimo że wniosek o ustalenie warunków zabudowy był złożony w 2008 r., to powodowie załączyli do niego dokumenty, z których część została wydana w 2004 r. (warunki techniczne wykonania przyłącza wody, warunki techniczne wykonania przyłącza kanalizacji sanitarnej i odbioru ścieków). Pochodziły one zatem sprzed kilku lat, licząc od daty złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Z tej przyczyny wymagały one uaktualnienia, a jeśli powodowie nie złożyli uaktualnionych dokumentów w chwili złożenia wniosku w grudniu 2008 r., to ich brak - pomijając stwierdzoną od dnia 11 stycznia 2010 r. bezczynność organu - musiał opóźnić zgromadzenie wszystkich wymaganych załączników do wniosku, a tym samym jego merytoryczne rozpoznanie z przyczyn leżących po stronie powodów.

Wyrokiem z dnia 5 listopada 2013 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powodów wniesioną przez nich od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd drugiej instancji za niezasadne uznał zarzuty naruszenia: art. 233 § 1 i art. 322 k.p.c., art. 217 § 1 i 2 i art. 227 k.p.c. w zw. z art. 233 § 1 i art. 245 k.p.c. w odniesieniu do oceny raportu biegłego rewidenta z wyceny szkody.

Za uzasadniony uznał natomiast zarzut naruszenia art. 227 i art. 232 k.p.c. Sąd pierwszej instancji błędnie bowiem przyjął, że w sytuacji, w której opinia biegłego nie nadawała się do wykorzystania w postępowaniu, to strona powodowa powinna była złożyć wniosek o dopuszczenie dowodu z opinii innego biegłego. W tego typu przypadkach żądanie dodatkowej opinii innego biegłego ma oparcie w pierwotnym wniosku strony o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego i dodatkowa inicjatywa stron nie jest konieczna. Okoliczność ta jednak, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie miała wpływu na wynik postępowania.

Powodowie nie wykazali żadnej z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. W chwili orzekania przez sąd powszechny musi istnieć ostateczna decyzja, której bezprawność i wadliwość rodziłaby odpowiedzialność odszkodowawczą strony pozwanej. Tymczasem, jak wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2010 r., sygn. akt ... 571/09, decyzja z dnia 4 sierpnia 2008 r., ...5/08 została uchylona. Jedynie w przypadku postępowań zakończonych decyzją ostateczną możliwym byłoby kierowanie roszczeń opartych na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. Decyzja obowiązuje w obrocie prawnym dopóty, dopóki nie zostanie wyeliminowana w trybie uregulowanym przepisami prawa. Jeśli zatem zapadło orzeczenie, które doprowadziło do tego, że w obrocie prawnym nie funkcjonuje decyzja odmawiająca powodom ustalenia warunków zabudowy, to nie może ona wywoływać żadnych skutków w aspekcie prawnym jak i faktycznym. Obecnie postępowanie w przedmiocie wydania warunków zabudowy jest prawomocnie zawieszona. Jeśli zatem prowadzone jest postępowanie w zakresie, w jakim powodowie domagają się odszkodowania, to nie mogą oni domagać się naprawienia szkody. Nie zmienia tego argument strony powodowej, że gdyby organ administracyjny prawidłowo wydał decyzję, tj. w określonym przepisami terminie, to powodowie prowadziliby już działalność w zamierzonej postaci. Sąd powszechny nie ma obowiązku ani możliwości przewidywać, że wydana decyzja byłaby zgodna z żądaniem powodów. Decyzje administracyjne dotyczące warunków zabudowy oraz o uwarunkowaniach środowiskowych realizacji przedsięwzięcia nie są decyzjami uznaniowymi. Inwestor otrzymuje te decyzje, jeśli planowane przedsięwzięcie jest zgodne z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Jednakże nie jest możliwą do zweryfikowania teza, że realizacja przedmiotowej

inwestycji była możliwa, oraz że nieruchomości powodów nie były objęte strefą ochrony ujęć wody dla W., a więc nie było żadnych formalnych przeszkód, aby wydać warunki zabudowy. Sąd powszechny nie jest bowiem uprawniony do stwierdzenia, jakie rozstrzygnięcie powinno zapaść w sprawie, dla której ustawodawca przewidział drogę administracyjnoprawną.

Natomiast okoliczność, że gdyby nie bezczynność organu administracji, to powodowie nie musieliby legitymować się dodatkowo tzw. decyzją środowiskową (z uwagi na zmianę przepisów) nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż okoliczność co do istnienia i zakresu ochrony ujęć wody jest istotna z punktu widzenia interesów społeczności lokalnej i tego typu stwierdzenia strony powodowej nie zasługują na uwzględnienie i ochronę w świetle art. 5 k.c.

Doznanie szkody w postaci utraconych korzyści musi zostać przez poszkodowanego wykazane z tak dużym prawdopodobieństwem, że uzasadnia ono w świetle doświadczenia życiowego przyjęcie, że utrata korzyści rzeczywiście by nastąpiła. W sytuacji, w której nie jest zakończone postępowanie o wydanie warunków zabudowy, to roszczenia powodów są co najmniej przedwczesne. Nie wiadomo bowiem, czy powodowie otrzymaliby pozytywną dla nich decyzję nawet jeszcze przed zmianą przepisów, która to zmiana wprowadzała dodatkowe obowiązki na inwestorów w postaci warunków środowiskowych.

Nawet jeśli decyzja o odmowie wydania warunków zabudowy była błędna (a ściślej - jeśli okaże się, że była błędna), to nie oznacza, że automatycznie roszczenie odszkodowawcze powodów jest uzasadnione. W okresie od rozpoczęcia inwestycji do jej zakończenia nie jest możliwe uzyskiwanie korzyści z planowanej działalności. Powodowie nie wskazali nawet, jak długo inwestycja byłaby realizowana nie tylko w zakresie samej budowy, ale uzyskania wszelkich pozwoleń, jak i koncesji. Nie można także przyjąć, że decyzja o warunkach zabudowy gwarantowałaby osiągnięcie zysku z inwestycji. Tym samym błędne jest powoływanie się przez powodów, że już od dnia 15 marca 2008 r. uzyskaliby jakiegokolwiek pożytki z planowanej działalności.

Z tych też względów nie można także przyjąć istnienia związku przyczynowego pomiędzy działaniem (zaniechaniem) strony pozwanej, a szkodą w postaci niezyskanych korzyści.

Powodowie nie wykazali także przewidzianej w art. 417¹ § 2 k.c. przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności ostatecznej decyzji z prawem. W przypadku decyzji administracyjnych wydanych w postępowaniu administracyjnym właściwym trybem stwierdzenia niezgodności decyzji ostatecznej z prawem jest postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji lub postępowanie o wznowienie postępowania administracyjnego. Zasadnie sąd pierwszej uznał, że nie zachodziła żadna z przesłanek opisanych w art. 145 i 156 k.p.a. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2010 r., na który powołali się powodowie, nie stwierdzał nieważności decyzji z dnia 4 sierpnia 2008 r., lecz jedynie ją uchylił, co powoduje konieczność ponownego rozpoznania sprawy, a przyczyną uchylenia była konieczność wyjaśnienia problemu obowiązywania stref ochronnych ujęć wody. Dopóki decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji nie zostanie przedłożona przez wnioskodawców, to nie jest możliwym wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Gdy decyzja podlegała jedynie kontroli sądu administracyjnego, wtedy roszczenie odszkodowawcze związane z decyzją oceniane jest w świetle art. 287 p.p.s.a. Obecnie postępowanie nie zostało zakończone umorzeniem postępowania, stwierdzeniem nieważności decyzji, czy ustaleniem prawnej przeszkody uniemożliwiającej stwierdzenie nieważności aktu. Treść tego przepisu nie dotyczy zatem sytuacji, w której w wyniku uchylenia decyzji, organy administracji dalej rozpoznają sprawę merytorycznie. Uchylenie lub zmiana decyzji w zwykłym trybie instancyjnym nie jest więc podstawą uzasadniającą odpowiedzialność odszkodowawczą.

Powodowie wykazali natomiast, zgodnie z art. 417¹ § 3 k.c., bezprawność działania pozwanej Gminy poprzez niewydanie decyzji środowiskowej, co zostało stwierdzone wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z dnia 22 lipca 2010 r. oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2011 r. Nie przesądza to o zasadności roszczenia powodów choćby z tej przyczyny, że domagają się oni odszkodowania za utracony przez nich zysk za okres od dnia

4 sierpnia 2008 r. do dnia 11 stycznia 2011 r., natomiast z wyżej wymienionych orzeczeń wynika, że beczynność organu została ustalona od daty 11 stycznia 2010 r. Oznacza to, że teoretycznie powodowie mogliby kierować do strony pozwanej roszczenia wyłącznie za okres od dnia 12 stycznia 2010 r. do dnia 11 stycznia 2011 r. Biorąc jednak pod uwagę cały proces inwestycyjny - nie tylko budowlany, ale również związany z uzyskaniem stosowanych decyzji administracyjnych (pozwolenia na budowę itd.) oraz pozwoleń i koncesji – w ocenie Sądu przy uwzględnieniu zasad doświadczenia życiowego nie jest możliwe, aby powodowie rozpoczęliby w tym okresie działalność i uzyskali dochody. Nadto przedstawiony przez nich materiał dowodowy nie dawał podstaw do przyjęcia, że jakkolwiek zysk od chwili uzyskania takiej decyzji środowiskowej do dnia 11 stycznia 2011 r. powodowie by uzyskali. W tym zaś zakresie ciężar dowodu spoczywał na powodach.

Obecnie w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej wydano decyzję negatywną tzn. niekorzystną dla powodów. Mimo że decyzja ta została przez nich zaskarżona to nie można przyjąć w tych okolicznościach i toczącego się postępowania administracyjnego, aby mogli oni domagać się odszkodowania na wskazanej przez siebie podstawie prawnej. Chociaż decyzja tego rodzaju jest pierwszym etapem realizacji inwestycji, to ma ona jedynie wstępny charakter, określający w sposób ogólny warunki realizacji inwestycji. Decyzja taka nie przesądza zatem o wystąpieniu u powodów szkody. Decyzje administracyjne wydawane w związku z zawieszeniem postępowania, które zostały następnie uchylone nie dają podstaw do stwierdzenia, że wykazana została ich niezgodność z prawem w rozumieniu przepisu art. 417¹ § 3 k.c. Nie można również przyjąć, że zachodzi związek przyczynowy pomiędzy brakiem wydania decyzji w okresie od dnia 12 stycznia 2010 r. do dnia 11 stycznia 2011 r., a uszczerbkiem majątkowym powodów.

Sąd drugiej instancji wyłączył także możliwość przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej Gminy na podstawie art. 417 k.c., który mógłby mieć zastosowanie jedynie w sytuacji, w której ze względu na brak procedury umożliwiającej uzyskanie prejudykatu, o którym mowa w art. 417¹ § 2 k.c., nie możnaby ustalić tej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej.

Sąd drugiej instancji oddalił wnioski zgłoszone na etapie postępowania apelacyjnego o przeprowadzenie dowodów: z opinii biegłego o specjalności księgowość, rachunkowość, finanse, ekonomia, specjalizacja wycena przedsiębiorstw, na okoliczność poniesienia przez powodów szkody oraz jej wysokości, z odwołania od decyzji Burmistrza Gminy W. z dnia 9 maja 2013 r. o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji paliw, kopii pisma J. G. z dnia 29 lipca 2013 r. do Prokuratury Rejonowej w W. wraz z załącznikiem w postaci kopii zawiadomienia z dnia 10 lipca 2013 r. Stowarzyszenia „W.- stop Podziałom” oraz kopii pisma Prokuratury Okręgowej w K. z dnia 23 sierpnia 2013 r. do Prokuratora Rejonowego w W.

Wyrok Sądu Apelacyjnego został zaskarżony w całości przez powodów J. K. i K. K. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzucili naruszenie:

- art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 i 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) p.p.s.a.;
- art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 i 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;
- art. 417¹ § 2 i 3 k.c. w zw. z art. 6 k.c. w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;
- art. 417¹ § 3 k.c. w zw. z art. 6 k.c. w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;
- art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 i 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. 1) i c) p.p.s.a.;
- art. 5 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 i 3 k.c..

W ramach drugiej podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) zarzucili naruszenie:

- art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 286 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 217 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.;
- art. 385 k.p.c. w zw. z art. 227 i 232 k.p.c. oraz art. 322 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 417¹ § 2 i 3 k.c. w zw. z art. 6 k.c. w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c.;
- art. 227 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 217 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 244 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 381 k.p.c. w zw. z art. 382 k.p.c.;
- art. 378 § 1 k.p.c. w zw. z art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.;
- art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.

Ponadto powodowie zawarli w skardze kasacyjnej wnioski o rozpoznanie na podstawie art. 380 k.p.c. postanowienia Sądu Apelacyjnego z dnia 5 listopada 2013 r. oddalającego ich wnioski dowodowe zgłoszone w apelacji. Skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu, ewentualnie o jego uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie w stosunku do nich powództwa. Po wniesieniu skargi kasacyjnej zmarł powód K. K. Postępowanie kasacyjne, zawieszona z tej przyczyny, zostało podjęte z udziałem J. K. i A. K. jako spadkobierców zmarłego powoda.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zakończona wyrokiem zaskarżonym skargą kasacyjną sprawa dotyczyła odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej Gminy spowodowanej wydaniem niezgodnej z prawem decyzji Burmistrza Gminy W. z dnia 4 sierpnia 2008 r. oraz przewlekłością postępowania administracyjnego prowadzonego przez Burmistrza Gminy o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji planowanego przez powodów przedsięwzięcia.

Zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Z powyższego przepisu wynika, że wykazanie bezprawności działania

w postaci wydania decyzji niezgodnej z prawem ma charakter formalny. Sąd rozpoznający powództwo odszkodowawcze nie może jej ustalić samodzielnie, lecz musi dysponować prejudykatem stwierdzającym, że ostateczna decyzja, która zdaniem strony powodowej, była źródłem szkody, była niezgodna z prawem. Takim prejudykatem jest stwierdzenie na podstawie przepisów k.p.a., że ostateczna decyzja administracyjna jest nieważna (art. 156 § 1 k.p.a.), stwierdzenie na podstawie art. 158 § 2 w zw. z art. 156 § 2 k.p.a. wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz w razie stwierdzenia naruszeń prawa dających podstawę do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną na podstawie art. 145 § 1 k.p.a. Wymienione wyżej przyczyny skutkujące stwierdzeniem nieważności ostatecznej decyzji, stwierdzeniem wydania decyzji ostatecznej z naruszeniem prawa lub wznowieniem postępowania nie wyznaczają zamkniętego katalogu przyczyn warunkujących uznanie ostatecznej decyzji administracyjnej za niezgodną z prawem. Nie wynika to bowiem z żadnego przepisu, który ograniczałby uznanie za niezgodnej z prawem w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. tylko takiej decyzji administracyjnej, w stosunku do której zachodziłaby jedna z przyczyn kwalifikowanych naruszeń prawa określonych w przepisach k.p.a. uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej, stwierdzenie wydania jej z naruszeniem prawa lub uzasadniających wznowienie postępowania zakończonego taką decyzją. Nie ma również przepisu, który pozwalałby na swego rodzaju wartościowanie wagi stwierdzonych uchybień przez sąd powszechny rozpoznający powództwo odszkodowawcze. Przez niezgodność z prawem ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 77 ust. Konstytucji RP, należy więc rozumieć sprzeczność jej z przepisami, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem jego źródeł. Taka wykładnia uzasadniona jest także tym, że w stosunku do ostatecznej decyzji administracyjnej nie zachodzą tego rodzaju przesłanki, które w orzecznictwie ze względu na specyfikę władzy sędziowskiej przesądziły o przyjęciu autonomicznego pojęcia bezprawności judykacyjnej w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń niezgodnych z prawem.

W kodeksie postępowania administracyjnego nie ma jednak innych przyczyn, które pozwalałyby na uzyskanie w ramach postępowania uregulowanego tym aktem prawnym prejudykatu stwierdzającego, że ostateczna decyzja

administracyjna jest niezgodna z prawem z innych, niż wcześniej wymienionych, przyczyn. W konsekwencji sąd w sprawie odszkodowawczej nie może stwierdzić z powodu braku odpowiedniego prejudykatu, że ostateczna decyzja administracyjna jest niezgodna z prawem z innych przyczyn niż poza określonymi w k.p.a. uchybieniami o charakterze kwalifikowanym. Nie dotyczy to jednak sytuacji, w której ostateczna decyzja administracyjna jest poddana kontroli sądu administracyjnego w ramach środków uregulowanych w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, w ramach której orzekają w sprawach skarg na decyzje administracyjne. Jak stanowi art. 145 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie: 1) uchyla decyzję lub postanowienie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi: a) naruszenie prawa materialnego, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania, c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, 2) stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach, 3) stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w k.p.a. lub w innych przepisach. Z cytowanego przepisu wynika, że przyczyną uzasadniającą uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na decyzję są wszystkie przesłanki określone w k.p.a., które skutkują stwierdzeniem nieważności decyzji, stwierdzeniem wydania jej z naruszeniem prawa lub wznowieniem postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b), pkt 2 i 3), a ponadto dodatkowe przyczyny określone w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c). W każdym z tych przypadków wyrok sądu administracyjnego stanowi właściwy prejudykat w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. stwierdzający, że ostateczna decyzja administracyjna jest niezgodna z prawem. Dodać jednak trzeba, że samo uzyskanie prejudykatu w postaci wyroku sądu administracyjnego nie przesądza automatycznie o tym, że pomiędzy stwierdzoną bezprawnością a szkodą w określonej postaci zachodzi związek przyczynowy. Nierzadko bowiem przyczyną uchylenia ostatecznej decyzji są tylko względy formalne, gdy jednocześnie decyzja zawierała

– o czym przesądzi ostateczny wynik postępowania administracyjnego – prawidłowe merytorycznie rozstrzygnięcie.

Wbrew też stanowisku Sądu drugiej instancji, w razie wydania przez sąd administracyjny orzeczenia na podstawie art. 145 § 1 p.p.s.a., uchylającego zaskarżoną decyzję nie można zawężyć odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną wydaniem tej decyzji jedynie do przypadku określonego w art. 287 pkt 1 p.p.s.a. Wykładnia tego przepisu budzi w orzecznictwie oraz piśmiennictwie prawniczym wątpliwości. W ocenie Sądu Najwyższego, w składzie rozpoznającym skargę, przepis ten doprecyzuje przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej przewidziane w art. 417¹ k.c. w specyficznym przypadku w nim uregulowanym, tj. gdy sąd administracyjny uchyli zaskarżoną decyzję, a organ prowadzący postępowanie ponownie umorzy postępowanie. Uwzględniając powyższe uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 i 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) p.p.s.a. poprzez ich błędną wykładnię i w rezultacie niewłaściwe zastosowanie przez Sąd Apelacyjny polegające na przyjęciu, że nie stanowi stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej jej uchylenie przez sąd administracyjny z uwagi na jej sprzeczność z prawem.

Według art. 417¹ § 2 k.c., uzyskanie prejudykatu we właściwym postępowaniu stwierdzającego wydanie ostatecznej decyzji niezgodnej z prawem jest warunkiem koniecznym do przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę spowodowaną wydaniem takiej decyzji. Wbrew zatem zarzutowi skargi naruszenia art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 i 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. 1 i c) p.p.s.a., nie można przyjąć, aby w przypadku, gdy brak jest takiego prejudykatu odpowiedzialność odszkodowawczą za wydanie decyzji ostatecznej można było konstruować na podstawie art. 417 k.c. Inną natomiast kwestią jest to, czy art. 417¹ § 2 k.c. reguluje w sposób kompleksowy odpowiedzialność za wydanie niezgodnej z prawem każdej, także więc nieostatecznej decyzji administracyjnej, czy też określa jedynie przesłanki odpowiedzialności za wydanie niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej i tym samym nie wyłącza

zastosowania art. 417 k.c. do oceny odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnej z prawem decyzji nieostatecznej. Odnośnie do przedstawionego wyżej zagadnienia przeważa w orzecznictwie i piśmiennictwie stanowisko, do którego przychyła się także Sąd Najwyższy w obecnym składzie, że art. 417¹ § 2 k.c. dotyczy jedynie zasad odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie decyzji ostatecznych niezgodnych z prawem, natomiast nie odnosi się on do zasad odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną decyzjami nieostatecznymi. Zatem do oceny takiej odpowiedzialności może mieć zastosowanie art. 417 k.c. (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2012 r., III CSK 219/11, OSNC-ZD 2012, nr 3, poz. 66).

Zasadny jest zarzut naruszenia art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 i 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie tych przepisów polegające na przyjęciu, że niezbędną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu wydania przez organ władzy publicznej niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej jest jej występowanie w obrocie prawnym w chwili orzekania przez sąd powszechny. Uchylenie przez sąd administracyjny niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej, czy też uchylenie jej w ramach procedury uregulowanej przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, może mieć wpływ na zakres odpowiedzialności odszkodowawczej, gdyż usunięcie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej pozwala na wydanie nowej decyzji zgodnej z prawem. Samo uchylenie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej nie osuwa jednak zawsze wszystkich negatywnych konsekwencji, jakie wcześniej spowodowała ta decyzja. Błędnie więc przyjął Sąd Apelacyjny, że samo uchylenie decyzji Burmistrza Gminy W. z dnia 4 sierpnia 2008 r. wyłączało możliwość dochodzenia przez powodów roszczenia odszkodowawczego w związku ze szkodą wyrządzoną tą decyzją w okresie pozostawania jej w obrocie prawnym.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 5 k.c. w zw. z art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 2 i 3 k.c. poprzez ich błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie i oddalenie roszczeń powodów jako niezasługujących na uwzględnienie i ochronę w świetle art. 5 k.c. w sytuacji, w której powództwo przeciwko pozwanej oparte było na przepisach regulujących odpowiedzialność

odszkodowawczą za bezprawne działanie administracji publicznej, zaś powodowie powoływali się na fakt, że gdyby nie zmiana stanu prawnego, która nastąpiła na mocy ustawy z dnia 10 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, nie mieliby obowiązku uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, co Sąd Apelacyjny - działając z urzędu - uznał za nadużycie prawa podmiotowego, podczas gdy w razie dochodzenia roszczeń przeciwko pozwanej, tj. jednostce samorządu terytorialnego, która zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, działa „na podstawie i w granicach prawa”, nie jest możliwe powołanie się przez tę jednostkę na nadużycie przez powodów prawa podmiotowego i w rezultacie nie jest możliwe oddalenie z tego powodu powództwa, czy też nawet uznanie którejkolwiek z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej za niespełnioną, zwłaszcza, że przed wejściem w życie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie organy administracyjne nie mogły - działając zgodnie z prawem - wydać negatywnej dla powodów decyzji o warunkach zabudowy z powołaniem się na zasady współżycia społecznego. Podniesiony zarzut nie jest uzasadniony dlatego, że oddalenie powództwa nie nastąpiło na podstawie art. 5 k.c., lecz z tej przyczyny, że – w ocenie Sądu drugiej instancji – powodowie nie wykazali przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Z tej przyczyny, że w sprawie nie zostały wykazane w ogóle przesłanki odpowiedzialności pozwanej zastosowanie art. 5 k.c. było bezprzedmiotowe. Tylko więc ubocznie można dodać, że powodowie nie trafnie zakwestionowali, że w sprawie co do zasady niedopuszczalna była możliwość oceny dochodzonego powództwa na podstawie art. 5 k.c. W orzecnictwie Sądu Najwyższego (por. uchwała z dnia 20 kwietnia 1962 r., 4 CO 9/62, OSNC 1963, nr 1, poz. 7 oraz wyroki z dnia 16 marca 2012 r., IV CSK 322/11, nie publ. i z dnia 16 stycznia 2014 r., IV CSK 196/13, nie publ.) wyjaśniono, że treść art. 5 k.c. nie daje podstaw do czynienia jakichkolwiek wyłączeń w zakresie zastosowania zawartej w nim normy, która powinna być wzięta pod uwagę przy rozstrzygnięciu każdej sprawy. Zasady współżycia społecznego powinny być bowiem traktowane jako immanentny czynnik wszelkiego zachowania się (uzasadnienie uchwały składu

siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 1971 r., III CZP 87/90, OSNCP 1972, nr 3, poz. 42).

W skardze kasacyjnej w ramach zarzutów naruszenia przepisów postępowania: art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 286 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 217 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., art. 385 k.p.c. w zw. z art. 227 i 232 k.p.c. oraz art. 322 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 417¹ § 2 i 3 k.c. w zw. z art. 6 k.c. w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c. oraz art. 227 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 217 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 381 i art. 382 k.p.c. oraz art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., zasadnie podniesiono, że stanowisko Sądu drugiej instancji – który z jednej strony uznał za uzasadniony zarzut naruszenia przez sąd pierwszej instancji przepisów postępowania polegającego na nieprzeprowadzeniu w sprawie dowodu z opinii biegłego na okoliczność ustalenia wysokości szkody doznanej przez powodów w sytuacji, w której przeprowadzony dowód z opinii biegłego okazał się wadliwy i z tej przyczyny nieprzydatny dla rozstrzygnięcia sprawy, a z drugiej strony uznał, że uchybienie to nie miało znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, a zarazem przyjął, w innym miejscu uzasadnienia, że powodowie nie wykazali, zgodnie z ciężarem dowodu, wysokości szkody – było niekonsekwentne. Stanowisko Sądu Apelacyjnego, jak można wnioskować z lektury uzasadnienia, wynikało stąd, że powodowie dochodzący naprawienia szkody w postaci utraconych zysków z planowanej działalności gospodarczej nie przedstawili podstawowych faktów, które by uprawdopodobniały wysoki stopień prawdopodobieństwa doznania szkody w postaci utraconych korzyści w okresie objętym powództwem. W szczególności, konstruując dochodzone roszczenie, powodowie pominęli uwzględnienie takich okoliczności jak czas trwania postępowań o uzyskanie innych, niezbędnych decyzji administracyjnych np. pozwolenia na budowę, umożliwiających rozpoczęcie i zakończenie inwestycji w postaci budowy stacji paliwowej, konieczność uzyskania niezbędnych koncesji umożliwiających prowadzenie planowanej działalności gospodarczej, jak również czas niezbędny do wybudowania stacji. W tej sytuacji, w ocenie Sądu drugiej instancji, który odwołał się do zasad doświadczenia życiowego, niemożliwym było, aby powodowie w czasie określonym w pozwie mogli uzyskiwać dochody ze stacji paliwowej. Z tej przyczyny Sąd drugiej instancji uznał,

że przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność wysokości szkody było zbędne. Sąd drugiej instancji pominął jednak, że wskazane przez niego okoliczności niezbędne do wykazania wysokiego stopnia prawdopodobieństwa doznania szkody w postaci utraconych korzyści zostały zauważone i poddane analizie w opinii biegłego przeprowadzonej w sprawie. Skoro więc przeprowadzony dowód z opinii biegłego – który bezpośrednio odnosił się do tych okoliczności - okazał się nieprzydatny dla rozstrzygnięcia sprawy z powodu stwierdzonych wad, to błędne było stanowisko Sądu drugiej instancji, że przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność wysokości szkody było zbędne, z tej przyczyny, iż powodowie nie udowodnili okoliczności uprawdopodobniających poniesienie przez nich szkody.

Mimo stwierdzonych wyżej uchybień przepisom prawa materialnego i procesowego nie było podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej, gdyż zaskarżony wyrok mimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu (art. 398¹⁴ k.p.c.) a przy tym nie zachodziła potrzeba uzupełnienia ustaleń faktycznych odnoszących się do wysokości poniesionej przez powodów szkody.

Odnośnie do odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej za szkodę wyrządzoną wydaniem przez Burmistrza Gminy W. decyzji z dnia 4 sierpnia 2008 r., Sąd drugiej instancji nie nadał żadnego znaczenia prawnego temu, że decyzja ta została wydana we wskazanej wyżej dacie, a stała się ostateczna dopiero z chwilą wydania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzji z dnia 18 września 2008 r. utrzymującej w mocy zaskarżoną decyzję Burmistrza Gminy W. Z powyższego wynika, że do dnia 4 sierpnia 2008 r. w ogóle nie było decyzji w przedmiocie wniosku powodów o wydanie warunków zabudowy. Przyjęta przez powodów w pozwie konstrukcja roszczenia odszkodowawczego za szkodę wyrządzoną wydaniem decyzji przez Burmistrza Gminy W. z dnia 4 sierpnia 2008 r. w okresie od dnia 15 marca 2008 r., tj. po upływie 35 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie warunków zabudowy, do dnia wydania decyzji w istocie nie dotyczy odpowiedzialności za szkodę spowodowaną wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji, lecz odpowiedzialności za wydanie decyzji z przekroczeniem terminu przewidzianego w art. 35 § 2 k.p.a. Nie jest to więc odpowiedzialność odszkodowawcza, do której mógłby mieć zastosowanie art. 417¹ § 2 k.c., lecz

odpowiedzialność za przewlekłe prowadzenie postępowania, do której ma zastosowanie art. 417¹ § 3 k.c. Powodowie nie legitymowali się jednak przewidzianym w tym przepisie prejudykatem wydanym we właściwym postępowaniu - czy to w ramach kontroli administracyjnoprawnej na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, czy też w postępowaniu sądowo-administracyjnym, stwierdzającym przewlekłe prowadzenie w tym okresie przez Burmistrza Gminy W. postępowania o wydanie warunków zabudowy. Z tej tylko przyczyny za ten okres czasu powództwo było bezzasadne.

W okresie od dnia wydania decyzji przez Burmistrza Gminy W. do dnia 18 września 2008 r. nie miała ona charakteru ostatecznej. Z tej przyczyny nie można przyjąć, aby za ten okres czasu wchodziła w rachubę odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez tę decyzję jako ostatecznej. Nie było też podstaw do uwzględnienia powództwa odszkodowawczego na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. w związku z wydaniem przez Burmistrza Gminy W. decyzji z dnia 4 sierpnia 2008 r. także za dalszy okres czasu - od dnia 18 września 2008 r. do dnia 30 czerwca 2011 r., bowiem ewentualna szkoda wyrządzona powodom w tym okresie nie była konsekwencją wydania wymienionej decyzji, lecz następstwem ostatecznej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 18 września 2008 r.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2013 r., V CSK 67/13 (OSNC 2014, nr 9, poz. 94) przyjęto, że za szkodę wyrządzoną wydaniem przez samorządowe kolegium odwoławcze decyzji o utrzymaniu w mocy decyzji organu gminy odmawiającej zezwolenia na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych odpowiedzialność na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. ponosi Skarb Państwa. Mimo że wymieniony wyrok odnosi się do zasad odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną decyzją administracyjną dotyczącą wydania zezwolenia na sprzedaż alkoholu, to argumentacja w nim zawarta ma odpowiednie zastosowanie także w odniesieniu do decyzji Burmistrza Gminy W. odmawiającej powodom wydania warunków zabudowy. W powołanym orzeczeniu Sąd Najwyższy stwierdził, że odpowiedzialność odszkodowawcza przewidziana w art. 417¹ § 2 k.c. wiąże się z decyzjami ostatecznymi, czyli takimi, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 k.p.a.). Jeżeli decyzja stała się ostateczna dopiero z chwilą wydania przez

samorządowe kolegium odwoławcze decyzji utrzymującej w mocy zaskarżoną decyzję, to gmina nie może ponosić odpowiedzialności za skutki decyzji wydanej przez jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa. Stanowisko to, które podziela skład rozpoznający skargę, zostało także przyjęte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2014 r., I CSK 735/13 (nie publ.). Samorządowe kolegia odwoławcze są w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego organami wyższego stopnia, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej (art. 18 pkt 1 k.p.a.). Wyposażone są one w uprawnienia kasatoryjne i reformatoryjne. Przedmiotem ich badania, zgodnie z art. 138 § 1 k.p.a., jest nie tylko to, czy decyzja organu pierwszej instancji została wydana w postępowaniu prowadzonym zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, lecz także ocena jej prawidłowości z punktu widzenia prawa materialnego. Ze względu na powyższe zasady pozwana Gmina nie może ponosić odpowiedzialności za skutki spowodowane wydaniem w dniu 18 września 2008 r. ostatecznej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego, która – co wynika z wyroków sądów administracyjnych - bezzasadnie utrzymywała w mocy nieostateczną decyzję Burmistrza Gminy W. z dnia 4 sierpnia 2008 r.

Powyższe rozważania uzasadniają wniosek, że w związku z wydaniem nieostatecznej decyzji z dnia 4 sierpnia 2008 r. przez Burmistrza Gminy W. mogła co najwyżej być rozważana odpowiedzialność odszkodowawcza pozwanej Gminy na podstawie art. 417 k.c. Taka odpowiedzialność jednak nie wchodziła w rachubę z tej przyczyny, że mimo iż obiektywnie decyzja ta była niezgodna z prawem – o czym przesądził wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2010 r. – to do chwili wydania decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, utrzymującej tę decyzję w mocy, nie zmieniała ona ani pozytywnie, ani negatywnie sytuacji prawnej powodów. Niezależnie bowiem od treści tej decyzji mogła ona wywołać skutki prawne z chwilą uzyskania charakteru ostatecznej (art. 16 k.p.a.). Dopiero wówczas powodowie mogliby legitymować się nią w innych postępowaniach związanych z planowaną przez nich inwestycją. Negatywne dla powodów skutki prawne w postaci nieuzyskania decyzji określającej warunki zabudowy nastąpiły więc dopiero z chwilą wydania decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Także negatywne konsekwencje, które powodowie wiążą z

wejściem w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227) nastąpiły dopiero po wydaniu decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, skoro ustawa ta weszła w życie z dniem 15 listopada 2008 r.

Z tych przyczyn w sprawie nie zachodziła konieczność badania dalszych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci szkody i związku przyczynowego w odniesieniu do roszczenia dochodzonego przez powodów w związku ze szkodą wyrządzoną, ich zdaniem, wydaniem decyzji przez Burmistrza Gminy W. z dnia 4 sierpnia 2008 r. W związku z tym bezprzedmiotowy był zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 6 k.c. w zw. z art. 361 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zmierzający do zakwestionowania zasadności stanowiska Sądu drugiej instancji, że brak było związku przyczynowego pomiędzy wydaniem tej decyzji a szkodą poniesioną przez powodów.

Odnosnie do rozstrzygnięcia dotyczącego odpowiedzialności pozwanej na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. w związku ze stwierdzoną przewlekłością postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia planowanego przez powodów, to sam fakt uzyskania prejudykatów w postaci wyroków sądów administracyjnych stwierdzających przewlekłość tego postępowania w okresie od dnia 11 stycznia 2010 r. do dnia 11 stycznia 2011 r. nie przesądza – jak trafnie przyjął Sąd Apelacyjny - o zasadności powództwa. Wprawdzie z treści art. 417¹ § 3 k.c. nie wynika, aby warunkiem dochodzenia roszczenia na tej podstawie prawnej było wcześniejsze zakończenie postępowania administracyjnego, którego przewlekłość prowadzenia stwierdzono, jednakże przepis ten nie uchyla konieczności wykazania pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej wynikających z art. 361 § 1 i 2 k.c. w postaci szkody i adekwatnego związku przyczynowego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2009 r., IV CSK 403/08 (nie publ.)). Z tej przyczyny skoro powodowie swoją szkodę upatrują w utraconych zyskach z prowadzenia stacji paliw, to ich twierdzenie o doznaniu tego rodzaju szkody opiera się na założeniu, że organy administracyjne, postępując zgodnie z prawem, powinny wydać

pozytywną dla powodów decyzję środowiskową, jak również o warunkach zabudowy. Dopiero wówczas bowiem powodowie mogliby, oczywiście po spełnieniu dodatkowych warunków, wybudować planowaną stację paliw i osiągać z niej dochody. Tylko przy takim założeniu można ustalić istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy przewlekłością postępowania administracyjnego, a szkodą wyrządzoną powodom w postaci utraconych zysków z prowadzenia stacji paliw. Zasadnie jednak przyjął Sąd Apelacyjny, że ze względu na ograniczony zakres kognicji sądów powszechnych, nieobejmującej spraw należących do drogi administracyjnej, nie mógł Sąd antycypować, jakiej treści decyzje powinny zostać wydane przez organy administracyjne w obu toczących się nadal postępowaniach administracyjnych – o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanego przedsięwzięcia i o warunkach zabudowy. Z tej przyczyny aż do czasu zakończenia tych postępowań nie można ustalić, czy zachodzi adekwatny związek przyczynowy pomiędzy stwierdzoną przewlekłością postępowania w sprawie wydania warunków środowiskowych a szkodą powodów oraz czy powodowie w ogóle – co do zasady – mogli doznać szkody w postaci utraconych zysków z planowanej przez nich stacji paliw. Ostatecznie trafnie więc przyjął Sąd drugiej instancji, że powództwo w omawianym zakresie było przedwczesne. Zarzut naruszenia powołanych wyżej przepisów prawa materialnego był więc niezasadny.

Ze względu na powyższą ocenę bezprzedmiotowe były pozostałe zarzuty procesowe kwestionujące zasadność pominięcia przeprowadzenia przez Sąd drugiej instancji części dowodów, które - w świetle przedstawionej wyżej oceny materialnoprawnej – nie zmierzały do wykazania okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Istotnego wpływu na wynik sprawy nie miały także ewentualne uchybienia polegające na niestosunkowaniu się przez Sąd drugiej instancji do wszystkich zarzutów apelacji. W szczególności w świetle przyjętej przez Sąd Najwyższy wykładni art. 417¹ § 2 k.c. dla rozstrzygnięcia sprawy nie miało znaczenia niestosunkowanie się Sądu drugiej instancji do zarzutu niezgodności art. 287 p.p.s.a. z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz wniosku skarżących o zwrócenie się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Bez znaczenia dla wyniku sprawy pozostają także ewentualne niedostatki w zakresie ustosunkowania się Sądu Apelacyjnego do zarzutu naruszenia przez Sąd pierwszej

instancji art. 328 § 2 k.p.c. W obecnym kształcie postępowanie apelacyjne, jak to wyjaśniono w uchwale – zasadzie prawnej – składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07 (OSNC 2008, nr 6, poz. 55), ma charakter nie tylko kontrolny, ale merytoryczny polegający nie tylko na rozpoznaniu zarzutów apelacji, ale sprawy w granicach zaskarżenia. Istotne jest więc, aby ewentualne niedostatki w uzasadnieniu wyroku zaskarżonego apelacją zostały uzupełnione przez sąd drugiej instancji w stopniu wystarczającym do dokonania kontroli w razie wniesienia skargi kasacyjnej.

Z tych względów na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalono skargę kasacyjną. O kosztach postępowania – wywołanego niewątpliwie niezgodnymi z prawem aktami administracyjnymi i przewlekłością postępowania administracyjnego – orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c. w zw. z art. 391 i art. 398²¹ k.p.c.