

POSTANOWIENIE

25 listopada 2025 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Dariusz Pawłyszcz

na posiedzeniu niejawnym 25 listopada 2025 r. w Warszawie
w sprawie z powództwa M. P.
przeciwko Gminie Miejskiej Kraków
o zapłatę,
na skutek skargi kasacyjnej M. P.
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 11 stycznia 2023 r., I ACa 472/21,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

(G.G.)

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 22 stycznia 2021 r., I C 930/18, Sąd Okręgowy w Krakowie oddalił powództwo inwestora przeciwko gminie o odszkodowanie za niezgodne z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej.

Zaskarżonym skargą kasacyjną wyrokiem Sąd Apelacyjny w Krakowie oddalił apelację inwestora.

Sąd drugiej instancji przyjął za własną podstawę faktyczną wskazaną w uzasadnieniu wyroku Sądu pierwszej instancji, ograniczającą się do okoliczności niespornych. Wskazał, że w rozpoznawanej sprawie nie zostały spełnione wszystkie przesłanki odpowiedzialności określone w art. 417¹ § 3 k.c. i art. 417¹ § 2 k.c., gdyż brak jest prejudykatu, który stwierdziłby, że ostateczna decyzja odmawiająca ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji była niezgodna

z prawem. Sąd odwoławczy podzielił oceną Sądu Okręgowego, że stosowanie art. 417 k.c. nie może prowadzić to do obejścia przepisów art. 417¹ § 2 lub 3 k.c.

Zdaniem inwestora do powstania szkody doprowadził szereg bezprawnych działań pozwanego, a w szczególności podległej jednostki, tj. Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu. W rzeczywistości obrazują one przebieg postępowania administracyjnego, zakończonego ostatecznie decyzją odmowną. Sąd Apelacyjny wskazał nadto, że inwestor 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. Zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny, jak i Naczelny Sąd Administracyjny badały przebieg postępowania administracyjnego pod kątem zarzutów zgłoszonych także w niniejszym procesie, a postępowania przed tymi sądami zakończyły się oddaleniem skargi na odmowę ustalenia warunków zabudowy.

Sąd Apelacyjny w dalszej kolejności wskazał, że odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej opartej na przepisie art. 417 §1 k.c. można by poszukiwać w działaniach pracowników ZIKiT, jako jednostki podległej gminie, niepodlegających 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 przedstawionej przez inwestora, która miała polegać na utraceniu zysku z planowanej inwestycji.

Ewentualne wadliwe działania pozwanej, czy podległej jej jednostki nie pozostają także w adekwatnym związku z kosztami, które inwestor poniósł na przygotowanie inwestycji. Część z nich powstało jeszcze przed złożeniem wniosku o ustalenie warunków zabudowy, pozostałe niedługo po tym fakcie, przy czym inwestor nie miał podstaw do przyjmowania, że wydana w sprawie decyzja będzie korzystna. Działania te były podejmowane w ramach zwykłego ryzyka gospodarczego.

Inwestor wniósł o przyjęcie skargi do rozpoznania ze względu na istotne zagadnienia prawne, sprowadzające się do odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy odszkodowanie z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej może być dochodzone na podstawie art. 417 § 1 k. c., a nie na podstawie art. 417¹ § 2 i 3 k. c., czyli bez konieczności uprzedniego stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem decyzji administracyjnej, w sytuacji w której powód upatruje źródła szkody w działaniach lub zaniechaniach jakich dopuścił się podmiot publiczny uczestniczący w wykonywaniu władzy publicznej, które co prawda są powiązane z wydaniem decyzji administracyjnej, jednakże nie zostały podjęte wprost w toku postępowania administracyjnego kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej i nie były podejmowane przez organ prowadzący to postępowanie oraz wydający decyzję administracyjną kończącą to postępowanie.
2. Czy możliwe jest dochodzenie odszkodowania obejmującego utracone korzyści odpowiadające nieosiągniętym planowanym zyskom z niezrealizowanej inwestycji deweloperskiej oraz wydatkom poniesionym na przygotowanie takiej inwestycji, z tytułu szkody spowodowanej wadliwym i niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej, powiązaniem z procedurą wydawania decyzji o warunkach zabudowy, które ostatecznie doprowadziły do odmowy ustalenia warunków zabudowy. Rozstrzygnięcia wymaga więc to, czy nieuzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i wadliwe działania, które do tego doprowadziły, pozostają w adekwatnym związku przyczynowym z tak określoną szkodą ?"

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie orzeczenia lub decyzji, art. 417 k.c. nie stosuje się, gdyż odpowiedzialność za wydanie orzeczenia lub decyzji reguluje art. 417¹ § 2 k.c. Warunkiem odpowiedzialności jest ostatecznie się tego orzeczenia lub decyzji w wyniku ewentualnych odwołań oraz stwierdzenie we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Skarżący usiłuje obejść ten przepis wskazując jako źródło szkody działania funkcjonariuszy pozwanej gminy niepolegające na wydaniu decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy. Jednak ostatecznie żąda naprawienia szkody w postaci zysków utraconych na skutek niezrealizowania inwestycji, a inwestycja nie została wykonana na skutek nieustalenia warunków zabudowy zezwalających na inwestycję planowaną przez inwestora. Argument skarżącego, iż do wydania negatywnej dla niego decyzji przyczynili się funkcjonariusze gminy, nie może prowadzić do powstania prawa do naprawienia tak określonej szkody. Sąd powszechny lub Sąd Najwyższy musiałby uznać, że to funkcjonariusze gminy doprowadzili do niezgodnej z prawem decyzji prezydenta miasta i oddalenia odwołania inwestora do samorządowego kolegium odwoławczego oraz skargi do sądu administracyjnego. Sądy powszechne i Sąd Najwyższy nie są uprawnione do oceny decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy jako niezgodnej z prawem. A skoro inwestor nie dysponuje decyzją lub orzeczeniem sądu administracyjnego stwierdzającego niezgodność z prawem decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy, nie przysługuje mu odszkodowanie od gminy, której organ wydał tę decyzję.

Skarżący podnosi także nadmierny czas do uzyskania ostatecznej odmowy ustalenia warunków zabudowy, gdyż samorządowe kolegium odwoławcze wielokrotnie uchylało decyzję odmowną, jednak prezydent miasta ponownie wydawał taką samą decyzję i ostatnia z nich stała się ostateczna. Jednak szkoda, której naprawienia dochodzi inwestor w niniejszej sprawie, nie ma związku z czasem trwania postępowania administracyjnego. Jedynymi składnikami szkody przedstawionej przez skarżącego są utracone zyski i wydatki na przygotowanie inwestycji.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ k.p.c. oddalił wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania.

(G.G.)

[a.]