



Sygn. akt I CSK 419/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 maja 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)
SSN Jan Górowski
SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa B. J.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie M.
o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 28 maja 2014 r.,
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 30 listopada 2012 r.

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania
oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny zmienił w punktach I i III wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 12 kwietnia 2012 r., którym zasądzona została na rzecz powódki od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody M. kwota 1 184 969 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 20 października 2011 r., w ten sposób, że oddalił powództwo.

Przyjęte zostały przez ten Sąd ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego:

Poprzednicy prawni powódki A. i S. małżonkowie C. byli właścicielami nieruchomości położonej w W. przy ulicy G. 13, która z dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm., dalej: „dekret”) stała się własnością Gminy m. W., a następnie Skarbu Państwa. Orzeczeniem administracyjnym z dnia 24 kwietnia 1951 r. Prezydium Rady Narodowej m. W. odmówiło przyznania im prawa własności czasowej do gruntu tej nieruchomości, podając w uzasadnieniu, że zgodnie z opracowywanym planem zagospodarowania przestrzennego teren nieruchomości jest przeznaczony pod użyteczność publiczną. A. C. zmarła w dniu 12 maja 1949 r., a S. C. w dniu 7 lipca 1953 r.; powódka jest ich spadkobierczynią. Obecnie nieruchomość wchodzi w skład działki będącej własnością Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym Polskich Kolei Państwowych S.A. Decyzją z dnia 6 lipca 2007 r. Minister Budownictwa, po rozpatrzeniu wniosku powódki, stwierdził nieważność orzeczenia administracyjnego z dnia 24 kwietnia 1951 r. W uzasadnieniu wskazał, że przed wydaniem orzeczenia organ powinien ocenić, czy zachodzi negatywna przesłanka przyznania prawa własności czasowej przez odniesienie się do „Ogólnego planu zabudowania m.st. Warszawy, zatwierdzonego przez Ministerstwo Robót Publicznych w dniu 11 sierpnia 1931 r.”, w którym działka przeznaczona była pod przemysł. Organ nadzoru uznał, że prowadzenie postępowania administracyjnego w odniesieniu do nieżyjącej strony i wydanie decyzji, stanowiło rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Decyzja Prezydium Rady Narodowej nr ...6-39/51 przeznaczała nieruchomość pod budowę stacji ładunkowej „W.”, przekazano ją w dniu 28 kwietnia 1951 r. w zarząd i użytkowanie Polskim Kolejom

Państwowym. Minister Budownictwa uznał, że korzystanie przez byłych właścicieli z nieruchomości nie mieściło się w założonym przeznaczeniu. Mimo niepowołania w kwestionowanym orzeczeniu podstawy odmowy przyznania prawa własności czasowej, to jednak mógł ją stanowić wskazany plan. Organ nadzoru uznał również, że nabycie prawa wieczystego użytkowania gruntu przez inny podmiot nie wywołało nieodwracalnego skutku prawnego.

Po rozpatrzeniu wniosku Polskich Kolei Państwowych o ponowne rozpatrzenie sprawy, Minister Infrastruktury decyzją z dnia 10 czerwca 2009 r. utrzymał w mocy decyzję Ministra Budownictwa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 9 grudnia 2009 r. oddalił skargę Polskich Kolei Państwowych.

Prezydent m. W. decyzją z dnia 9 maja 2011 r. odmówił powódce ustanowienia użytkowania wieczystego wymienionej nieruchomości. W uzasadnieniu podał, że nieruchomość nie jest objęta planem zagospodarowania przestrzennego, a zgodnie ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m. W. z dnia 10 października 2006 r., znajduje się w strefie przeznaczonej pod zabudowę wielorodzinną. Ponadto wskazał, że decyzją z dnia 19 listopada 1999 r., wydaną z upoważnienia Wojewody M., stwierdzone zostało nabycie przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Polskie Koleje Państwowe” prawa użytkowania wieczystego nieruchomości objętej sporem, z dniem 5 grudnia 1990 r. Wobec tego, mimo spełnienia przesłanek określonych w art. 7 dekretu, nie jest możliwe ustanowienie prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości na rzecz powódki, ponieważ doszło do trwałego rozdysponowania gruntu.

Aktualna rynkowa wartość nieruchomości obejmuje kwotę 1 184 969 zł.

Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska Sądu Okręgowego, że na skutek nieuzyskania przez poprzednich właścicieli nieruchomości prawa własności czasowej gruntu lub wieczystej dzierżawy, wywołanego wydaniem orzeczenia administracyjnego w dniu 24 kwietnia 1951 r. z rażącym naruszeniem prawa, ustalona wartość nieruchomości stanowi stratę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. i jednocześnie szkodę w rozumieniu art. 160 § 1 k.p.a. Uznał, że nie było podstawy do przyjęcia odpowiedzialności pozwanego, przewidzianej w art. 160 § 1 k.p.a.,

z uwagi na brak związku przyczynowego między wydaniem nieważnej decyzji a szkodą. Stwierdził, że o zrealizowaniu przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej przez wydanie wadliwej decyzji można mówić dopiero wtedy, gdy przesądzone zostanie, że w miejsce wadliwej decyzji strona uzyskałaby ostateczne prawidłowe orzeczenie, uwzględniające jej wniosek. Należało ustalić jakie byłoby alternatywne zachowanie właściwego organu po rozpoznaniu wniosku poprzedników prawnych powódki. Z uzasadnienia decyzji nadzorczej wynika, że odmowa przyznania własności czasowej do gruntu nastąpiłaby także wówczas, gdyby decyzja nie była obarczona wadami; poprzednicy prawni powódki nie uzyskaliby praw do gruntu.

Wskazane orzeczenie administracyjne dotknięte było jedynie wadami formalnymi, a nie merytorycznymi. Przyczyną odmowy przyznania własności czasowej było przeznaczenie nieruchomości na cele użyteczności publicznej oraz uznanie, że nie można było pogodzić korzystania z niej przez poprzedników prawnych powódki pogodzić z tym wskazaniem. Realizację tego celu potwierdzały również przepisy ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. Powódka nie wykazała, że gdyby nie uchybienia formalne, to doszłoby do uwzględnienia wniosku jej poprzedników prawnych, a zatem nie było związku przyczynowego między wadliwą decyzją a wyliczoną szkodą. Ustalenie rozmiaru szkody dokonane zostało według aktualnego przeznaczenia nieruchomości, z pominięciem stanu prawnego, czyli przeznaczenia jej w planie zagospodarowania w dacie wyrządzenia szkody - wydania decyzji odmawiającej uwzględnienia wniosku. Odszkodowanie powinno być określone, stosownie do art. 363 § 2 k.c., na poziomie wartości utraconego prawa do nieruchomości, według jej stanu na dzień wydania orzeczenia administracyjnego. Na wysokość szkody nie powinny wpływać dalsze zmiany przeznaczenia nieruchomości.

Powódka powołała w skardze kasacyjnej obie podstawy przewidziane w art. 398³ § 1 k.p.c. Naruszenie prawa materialnego połączyła z niewłaściwym zastosowaniem art. 361 § 1 k.c. w związku z art. 160 § 1 i 2 k.p.a. i art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692, dalej: „ustawa zmieniająca”), polegającym na

wadliwym przyjęciu, że dla ustalenia związku przyczynowego między nieważnym orzeczeniem administracyjnym a szkodą istotne znaczenie ma przyczyna wyeliminowania go z obrotu prawnego, a dla stwierdzenia istnienia związku przyczynowego należało badać, jakie rozstrzygnięcie powinno zapaść, gdyby prawidłowo rozpoznano wniosek. Niewłaściwe zastosowanie dotyczy także art. 363 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 316 § 1 k.p.c., art. 160 § 2 k.p.c. i art. 5 ustawy zmieniającej, art. 7 ust. 1 i 2 dekretu oraz art. 4 pkt 17 i art. 154 ust. 1 i 2 u.g.n. i polega na uznaniu, że rozmiar szkody został nieprawidłowo ustalony, ponieważ stan nieruchomości z daty zdarzenia wywołującego szkodę, istotny dla określenia odszkodowania, obejmuje również przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego. Naruszenie przepisów postępowania odniosła do art. 2 § 3 k.p.c. w związku z art. 16 § 1 k.p.c. przez błędne przyjęcie związania sądu motywami zawartymi w ostatecznej decyzji nadzorczej w przedmiocie stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego. Skarżąca domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zaskarżony wyrok jest konsekwencją przyjęcia, że nie zachodzi związek przyczynowy, w rozumieniu art. 361 § 1 k.c., między orzeczeniem administracyjnym odmawiającym przyznania poprzednikom prawnym powódki prawa własności czasowej - pierwotnie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną, następnie prawa własności czasowej, zgodnie z art. XXXIX dekretu z dnia 11 października 1946 r.- Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz.U. Nr 57, poz. 321 ze zm.) i prawa użytkowania wieczystego – art. 40 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159 ze zm.), w dalszych wywodach określane jako „prawo własności czasowej” - a uszczerbkiem majątkowym, wynikłym z niezaspokojenia uprawnienia do przyznania tego prawa. Sąd Apelacyjny uznał, iż powódka nie wykazała, że gdyby nie uchybienia formalne orzeczenia administracyjnego z dnia 24 kwietnia 1951 r., to nie nastąpiłby skutek w postaci nieustanowienia prawa własności czasowej do gruntu na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu. Decyzja nadzorcza z dnia 6 lipca 2007 r. przesądziła, że możliwa była odmowa przyznania prawa własności czasowej.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela, będący w posiadaniu gruntu, lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie - użytkownicy gruntu, mogli w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Z treści ust. 2 tego artykułu wynika, że gmina, a po wejściu w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130) - Państwo, uwzględniała wniosek, jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela będącego osobą fizyczną dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania. Ugruntowany został w orzecznictwie, akceptowany także w piśmiennictwie, pogląd, że na gminie, a później na Państwie, ciążył obowiązek przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej albo użytkowania wieczystego gruntu, jeżeli nie zachodziły przeszkody wskazane w przytoczonych przepisach. Obowiązkiem temu odpowiadało prawo majątkowe, uprawnienie byłego właściciela i roszczenie o ustanowienie prawa własności czasowej gruntu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 4, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1995 r., III ARN 83/94, OSNAPUS 1995, nr 12, poz. 142 oraz uchwałę składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00, OSNA 2001, nr 2, poz. 60). Uprawnienie byłych właścicieli i obowiązek gminy lub Państwa mają charakter cywilnoprawny. Realizacja tego uprawnienia dokonywana była w toku postępowania administracyjnego, przez wydanie konstytutywnej decyzji administracyjnej. Niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie obowiązku przez gminę lub Państwo, naruszające uprawnienie byłego właściciela i pozbawiające go wartości lub obniżające jego wartość, uznawane jest za zdarzenie powodujące straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. i tym samym szkodę rzeczywistą w znaczeniu art. 160 § 1 k.p.a. (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03), jeżeli szkoda wyrządzona została do czasu wejścia w życie Konstytucji. Dla dochodzenia roszczenia o odszkodowanie będącego

konsekwencją niewykonania lub niewłaściwego wykonania obowiązku gminy lub Państwa przewidziana została droga sądowa przed sądem powszechnym. Podstawą prawną tego roszczenia był art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a., jeżeli ostateczna decyzja administracyjna będąca źródłem szkody została wydana przed dniem 1 września 2004 r., przed wejściem w życie ustawy nowelizującej (por. uchwałę pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75). Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej albo wydanie jej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 158 k.p.a.).

Utrwalone zostało w orzecznictwie Sądu Najwyższego trafne stanowisko, że sąd w postępowaniu cywilnym jest związany ostateczną decyzją administracyjną. Oznacza to, że sąd jest obowiązany uwzględnić stan prawny wynikający z osnowy ostatecznej decyzji administracyjnej, który stanowi element stanu faktycznego sprawy. Nie może go pominąć ani inaczej odnieść się do tego stanu niż uczynił to organ administracyjny. Treść decyzji, czyli rozstrzygnięcie (osnowa) zawiera ustalenie konsekwencji stosowanego przepisu prawa materialnego. Uzasadnienie, nie jest częścią składową rozstrzygnięcia (art. 107 § 1 k.p.a.). W postępowaniu cywilnym sądy nie są władne badać prawidłowości podjęcia decyzji administracyjnej, w szczególności czy istniały przesłanki, które w świetle przepisów prawa materialnego, stanowiły podstawę jej podjęcia. Związanie to ma miejsce niezależnie od treści uzasadnienia decyzji, ponieważ w zakresie objętym treścią rozstrzygnięcia jest ona - bez względu na motywy jej podjęcia - wyrazem stanowiska organu administracji publicznej. Wynika to z przewidzianego w obowiązującym prawie rozgraniczenia między drogą sądową i drogą administracyjną, którego konsekwencją jest niemożność rozstrzygania przez sąd powszechny wszelkich kwestii należących do drogi administracyjnej. W tym znaczeniu sąd orzekający o roszczeniu odszkodowawczym, przewidzianym w art. 160 § 1 k.p.a. jest związany decyzją nadzorczą, stwierdzającą nieważność decyzji lub jej wydanie z naruszeniem prawa (por. uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1971 r., III CZP 74/70, OSNCP 1971, nr 7-8, poz. 121; z dnia 18 listopada 1982 r., III CZP 26/82, OSNCP 1983, nr 5-6, poz. 64;

postanowienie z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 28/09, niepubl. oraz wyroki: z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02; z dnia 6 czerwca 2009 r., I CSK 504/08 niepublikowane; z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, OSNC ZD, 2010, nr 1, poz. 22; z dnia 16 grudnia 2009 r., I CSK 175/09, OSNC 2010, nr 7-8, poz. 115; z dnia 4 marca 2010 r., I CSK 380/09; z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 202/11, niepublikowane).

Do przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną osobie fizycznej wydaniem decyzji administracyjnej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji należą, stosownie do art. 160 § 1 i 2 k.p.a., stwierdzenie przez organ nadzorczy niezgodności decyzji z prawem lub jej nieważności, wykazanie przez poszkodowanego zaistnienia szkody i jej rozmiaru oraz związku przyczynowego między szkodą a wydaniem decyzji uznanej za nieważną lub za wydaną z naruszeniem prawa. Stwierdzenie nieważności wadliwej decyzji ostatecznej, odmawiającej przyznania byłemu właścicielowi prawa własności czasowej do gruntu objętego działaniem dekretu, wyczerpuje przesłankę bezprawności działania organu administracji publicznej oraz powoduje wyeliminowanie tej decyzji z obrotu prawnego. W tej sytuacji wniosek poprzedniego właściciela powinien być ponownie rozpoznany (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2000 r., III CKN 949/00, OSNC 2000, nr 12, poz. 228; uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 93; uchwałę składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2000 r., OPK 12/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 61.; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03). Uszczerbek majątkowy wynikły z wydania nieważnej decyzji ostatecznej stanowi stratę określoną w art. 361 § 1 k.c. i szkodę w znaczeniu art. 160 § 1 k.p.c. Kwalifikacja, czy szkoda jest normalnym następstwem niezaspokojenia uprawnienia przewidzianego w art. 7 ust. 2 dekretu, dokonywana być powinna, zgodnie z art. 361 § 1 k.c., na podstawie całokształtu okoliczności sprawy, mających znaczenie dla tej oceny. Koncepcja adekwatnego związku przyczynowego, w rozumieniu tego przepisu, oparta jest na założeniu, iż normalne następstwo między określonym zdarzeniem a szkodą zachodzi wówczas, gdy w konkretnych okolicznościach oraz normalnym biegu zdarzeń,

szkoda jest normalną konsekwencją tego rodzaju zdarzeń. Sąd, dokonując oceny adekwatności powiązań przyczynowo – skutkowych, powinien kierować się wiedzą o tych zdarzeniach, obiektywnymi kryteriami wynikającymi z zasad doświadczenia życiowego, osiągnięć nauki oraz własnym poczuciem prawnym. Punktem wyjścia powinno być ustalenie, czy fakt wskazany jako sprawcza przyczyna stanowi *conditio sine qua non* jej wystąpienia (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r. III CZP 6/03, wyroki: z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 334/03 z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 202/11). Rozważenia wymagało zatem, czy uszczerbek w postaci nieuzyskania prawa własności czasowej do gruntu powstałby również, gdyby została wydana decyzja zgodna z prawem tj. uwzględniająca wniosek.

W rozpoznawanej sprawie decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność orzeczenia administracyjnego ma przesądzające znaczenie, ponieważ stworzyła stan prawny, w którym nie ma decyzji odmawiającej poprzednikom prawnym powódki przyznania prawa własności czasowej do gruntu.

Za nietrafne uznać należało stanowisko Sądu Apelacyjnego, zmierzające do traktowania stwierdzonej nieważności decyzji jako nie mającej bezwzględnego charakteru, dopuszczające wartościowanie jej skutków, czy nawet przyjmowanie, że mimo stanowczej natury decyzji nadzorczej, istnieje możliwość oceny zgodności z prawem wyeliminowanej decyzji sprawczej. Kwestia badania, czy odmowa przyznania własności czasowej była uzasadniona w świetle uregulowań planu zabudowania obowiązującego w chwili wydania orzeczenia administracyjnego, uznanego następnie za nieważne, należy do drogi postępowania administracyjnego. Nie ma prawnie przewidzianych podstaw do analizowania jej w postępowaniu sądowym. Prowadziłoby to do niedopuszczalnego wkraczania w kompetencję zastrzeżoną dla drogi postępowania administracyjnego i do pozbawionej ustawowego umocowania kontroli przez sąd powszechny decyzji nadzorczej. Sąd nie mógł badać i ustalać, czy odmowa przyznania własności czasowej była uzasadniona.

Kolejną decyzją, wydaną po ponownym rozpoznaniu wniosku, organ administracji publicznej odmówił ustanowienia na rzecz powódki prawa użytkowania wieczystego do gruntu, z uwagi na trwałe rozdysponowanie gruntu, nie

stwierdził braku przesłanek do zastosowania art. 7 ust. 2 dekretu. W odniesieniu do decyzji negatywnej istotne znaczenie ma określenie przyczyny odmowy uwzględnienia wniosku i tylko o tyle zachodziła potrzeba sięgnięcia do jej uzasadnienia. Taka sama sytuacja ma miejsce w odniesieniu do ustalania mocy wiążącej wyroku sądu oddalającego powództwo, uregulowanej w art. 365 § 1 k.p.c. Decyzja ta nie miała żadnego wpływu na decyzję nadzorczą, w szczególności nie spowodowała utraty jej mocy prawnej, ani nie usunęła jej z obrotu prawnego. Stan prawny wykreowany przez obie decyzje prowadzi do konstatacji, że nie istnieje decyzja administracyjna odmawiająca przyznania poprzednim właścicielom nieruchomości prawa własności czasowej lub prawa użytkowania wieczystego do gruntu z powodu braku przesłanek objętych art. 7 ust. 2 dekretu, jak też, że obecnie wykluczone jest ustanowienie takiego prawa. Nieruchomość przekazana została innemu podmiotowi. Decyzja Prezydenta m. W. z dnia 9 maja 2011 r. nie stanowi zatem zdarzenia niweczącego związek przyczynowy między wadliwą decyzją sprawczą a uszczerbkiem w postaci nieuzyskania przez powódkę prawa do gruntu. Nie było podstaw do obciążania powódki obowiązkiem wykazywania, że wniosek spełniał przesłanki objęte art. 7 ust. 2 dekretu i zostałby uwzględniony.

Nietrafnie przyjął również Sąd Apelacyjny, że zachodziła potrzeba ustalenia jakie było alternatywne zachowanie właściwego organu w odpowiedzi na wniosek złożony przez poprzedników prawnych powódki, skoro pozwany nie złożył zarzutu legalnego zachowania alternatywnego będącego odmianą przyczyny rezerwowej, jak też nie doszło do wydania prawidłowej decyzji odmownej. Konstrukcja legalnego zachowania alternatywnego obejmuje powołanie się przez sprawcę szkody na to, że mimo bezprawności zachowania wyrządzającego szkodę, szkoda ta powstałaby również wówczas, gdyby zachował się zgodnie z prawem. Obowiązek wykazania okoliczności wskazujących na zaistnienie takiej sytuacji obciąża zobowiązanego do naprawienia szkody. Podkreślenia wymaga również, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażone zostało zapatrywanie wyłączające możliwość skutecznego podniesienia tego zarzutu, jeżeli rzeczywiste zachowanie sprawcy szkody naruszyło normy mające zapobiegać szkodzie, wyrządzonej w taki sposób, jak miało to miejsce w konkretnym wypadku (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia

14 stycznia 2005 r., III CK 193/04; z dnia 15 kwietnia 2010 r., II CSK 544/09; z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11).

Ustalenie rozmiaru szkody majątkowej, podlegającej naprawieniu, zgodnie z art. 361 § 2 k.c., w chwili orzekania (art. 316 § 1 k.p.c.), dokonywane jest według przyjmowanej na gruncie prawa cywilnego „teorii różnicy” (metody dyferencyjnej). Polega ona na porównaniu dwóch stanów majątkowych: tego, w jakim poszkodowany rzeczywiście się znajduje wskutek wystąpienia zdarzenia szkodzącego, z tym, w jakim znajdowałby się, gdyby zdarzenie szkodzące nie nastąpiło (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 1957 r., II CR 304/55, OSNC 1958, nr III, poz. 76; wyrok z dnia 14 stycznia 2005 r., III CK 193/04, OSP 2006, nr 7-8, poz. 89; postanowienie z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 7/10, niepubl.; wyrok składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11, OSNC 2013, nr 9, poz. 110). Z art. 363 § 2 k.c. oraz podstawowej zasady, że nikt nie może bogacić się na własnej szkodzie, wywodzona jest konieczność ustalenia odszkodowania z uwzględnieniem wszelkich okoliczności, mających wpływ na jego wysokość (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 13 października 2005 r., I CK 185/05, OSNC 2006, nr 7-8, poz. 133; z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11 oraz postanowienie z dnia 12 marca 2010 r., III CZP 7/10). Metoda dyferencyjna pozwala na uwzględnienie zdarzeń, które zwiększają, jak i zmniejszają rozmiar szkody. Określenie wartości nieruchomości dokonywane być powinno według zasad przewidzianych w dziale IV ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 518), które obejmują także przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym (art. 155).

Z powyższych względów Sąd Najwyższy uznał zarzuty skargi kasacyjnej za uzasadnione w omówionym zakresie i na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok, przekazując sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego oparte zostało na zasadzie przewidzianej w art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.